

美国研究 (季刊)

American Studies Quarterly

学术顾问 陈宝森 王缉思 资中筠 (按姓氏音序排序)

主 编 黄 平

副 主 编 胡国成

执行主编 赵 梅

本期责任编辑 杨会军 张 超

编 辑 魏红霞 卢 宁 罗伟清

英文摘要译审 梅仁毅 傅国英

技 术 编 辑 李 晖

责 任 校 对 秦 秦

编 委 楚树龙 丁幸豪 韩 铁 何顺果 胡国成

黄 平 姬 虹 金灿荣 李稻葵 李剑鸣

梁茂信 陆建德 梅仁毅 倪 峰 倪世雄

秦亚青 任东来 阮宗泽 陶文钊 王荣军

王 希 王孜弘 吴白乙 徐 辉 徐彤武

杨洁勉 袁 明 袁 征 张宇燕 赵 梅

周 琪 (按姓氏音序排序)

《美国研究》是中国社会科学院美国研究所和中华美国学会主办的学术性季刊。刊登中国学者研究美国社会各个方面的文章,包括美国政治、经济、外交、军事、科技、文化、历史、艺术、思潮等。它是中国所有从事研究美国问题的学者们的共同园地,是交流对美国的认识和理解的一个中心。

美国研究

AMERICAN STUDIES QUARTERLY

2013年第3期(第27卷总第107期)

2013年9月5日出版

专题研究：网络安全与国家关系

- 中美关系中的网络安全问题····· 汪晓风 (9)
- 美国国家网络安全战略的演进及实践····· 沈逸 (30)
- 网络安全与澳美同盟····· 岳小颖 (51)

专 论

- 美国围绕胚胎干细胞研究的道德和政治争议····· 张业亮 (62)
- 美国技术移民与人才引进机制研究····· 姬虹 (89)

- 中国人文社会科学核心期刊
 - 中文核心期刊(外交、国际关系类)
 - 中国学术期刊(光盘版)全文收录期刊(CNKI)
 - 中文社会科学引文索引来源期刊(CSSCI)
-
-

文献与研究

- 美国中国外交研究的流变:方法、议题与趋势…………… 王栋 李侃(110)
- 美国内战期间联邦政府筹措战争资金的政策…………… 于留振(136)

学术动态

- “叙利亚局势与大国博弈”研讨会综述…………… 王 玮(150)
- “中美关系中的网络安全问题”研讨会综述…………… 何维保(154)
- 著述巡礼…………… (159)

AMERICAN STUDIES QUARTERLY

Volume 27 Number 3 Fall 2013

Huang Ping *Editor*

Hu Guocheng *Associate Editor*

Zhao Mei *Managing Editor*

Yang Huijun, Zhang Chao *Editorial Assistants*

Wei Hongxia, Lu Ning, Luo Weiqing *Editorial Assistants*

Mei Renyi, Fu Guoying *English Polishers*

Li Hui *Editorial Technician*

Qin Qin *Proofreader*

Senior Advisers

Chen Baosen, Wang Jisi, Zi Zhongyun

Editorial Board

Chu Shulong, Ding Xinghao, Han Tie, He Shunguo,

Ji Hong, Jin Canrong, Li Daokui, Li Jianming, Liang Maoxin, Lu Jiande,
Mei Renyi, Ni Feng, Ni Shixiong, Qin Yaqing, Ruan Zongze, Tao Wenzhao,

Wang Rongjun, Wang Xi, Wang Zihong, Wu Baiyi, Xu Hui, Xu Tongwu,

Yang Jiemian, Yuan Ming, Yuan Zheng, Zhang Yuyan, Zhou Qi

AMERICAN STUDIES QUARTERLY is published jointly by the Chinese Association for American Studies and the Institute of American Studies at the Chinese Academy of Social Sciences. The content of the articles in this journal should not be construed as reflecting the views of either the Association or the Institute.

MANUSCRIPTS SHOULD BE SENT TO: *American Studies Quarterly* at the Institute of American Studies, Chinese Academy of Social Sciences (Addr. Unit A, No.158, Gulouxidajie, Xicheng District, Beijing 100720, China).

SUBSCRIPTIONS: Call (8610) 8408-3531, 8408-3528

Fax: (8610) 8408-3506

Email: zhaomei@cass.org.cn

<http://www.mgyj.com>

ISSN1002-8986 Copyright 1987-2013 American Studies Quarterly

Printed in Beijing, China

Focal Topic: Cybersecurity and International Relations

On Cybersecurity in Sino-U.S. Relations *Wang Xiaofeng* (9)

The cybersecurity issue arises from the increasing value of cyberspace for economic, diplomatic and military purposes. In China-U.S. relations, cybersecurity issue has extended to the fields of economy and trade, politics and diplomacy, military and security, etc. Internationally, the competition between China and the U.S. on the principles, norms and dominance in cybersecurity governance indicates a tendency toward multi-level contests and division of camps. Cybersecurity gradually changes the U.S. overall judgment on the threats to national security, and may cause the transformation of the strategy for U.S. national security. This paper argues that cybersecurity heats up the competitive and opposing aspects in Sino-U.S. relations; such aspects may undermine the strategic foundation of the cooperation between China and the U.S. since 9/11, and may hinder the development of the new type of great-power relationship. China should recognize and position cybersecurity with a strategic consideration, and develop the capability in cyberspace for the international competitiveness, so as to expand the mutual interests and to reach extensive consensus in cybersecurity between the two cyber powers.

The Evolution and Practice of U.S. National Cybersecurity Strategy *Shen Yi* (30)

IT Revolution, represented by the vivid development of Internet in the world, has produced a global cyberspace since the late 1970s. As the initiator of Internet, while occupying an overwhelming advantage in the development of the IT-related technologies, hardware, and software, the United States has already made a complete and comprehensive national cybersecurity strategy. The core goals of the strategy evolve from protection of the key infrastructure, to surveillance of the information flow in the cyberspace, to active defense including cross border action to mitigate the potential threats, and finally to the shaping of the context of global cyberspace. Since the end of the Cold War, especially since the beginning of the Obama Administration, with the United States suffering from a relative decline of power in

the real world, the U. S. has paid special attention toward the cyber-security issues. Since the U.S. now still enjoys asymmetric advantages in the cyberspace, technological innovations and cybersecurity play more important part to ensure American national security. In the foreseeable future, the cybersecurity issue will gain a more important position within the framework of U. S. national security strategy.

Cyber Security and U. S. -Australia Alliance *Yue Xiaoying* (51)

With the rapid development of information technology, cyberspace is now serving a crucial function in national security, military and intelligence cooperation. However, the internet leaves the alliance vulnerable to network attack. To address threats and fight prospective rivals, Australia and the United States have announced that their alliance will extend into cyberspace. They put forward the strategy of deterrence through punishment and through denial. Their adoption of strategy of cyber deterrence could enhance the deterrent strength, but faces challenges. In this paper, three aspects of their joint cooperation in cyberspace will be discussed: motivation of cyber security cooperation between the two countries, strategy to respond to cyber threats, and, current and future challenges they will meet. Intrinsic characteristics of cyberspace lead to ineffective implementation of cyber deterrence strategy. Implementation of cyber deterrence strategy could trigger arms race, which is not conducive to maintaining cyber security. Through effective mechanisms of communication and consultation, through establishing harmonious and secure cyberspace, achieving common security by cooperation, rather than cyber security alliance under the guidance of the cold war mentality in view of the third party, is the ultimate way of cybersecurity.

ARTICLES

Moral and Political Controversies over Embryonic Stem Cell Research in the U.S. *Zhang Yeliang* (62)

Based on a historical survey of the American federal government's policies on embryonic stem cell research, this article analyzes moral, legislative, and legal disputes over stem cell research and the factors that cause those disputes. It finds that embryonic stem cell research has aroused one of the most highly ethical and moral controversies in the United States, although those disputes are worldwide. Since the Congress passed the law regarding stem cell research in 1995, especially after the issuing of an executive order by George W. Bush ad-

ministration, policies and laws that regulate embryonic stem cell research have been one of the toughest public policy-making problems for the federal government, and one of the highly controversial issues of cultural and moral values that divided American society. Unlike the situations in other western countries, legislative, legal, and policy disputes over embryonic stem cell research in the U.S. are fighting mainly in such areas as whether the federal government should finance the research, as well as whether the research should be limited to the already existing stem-cell lines. The major causes for the disputes include the oppositions from religious and social conservatives, electoral considerations, lobby activities of interest groups, and the influence of federalism on public policy-making. The moral, legal, and policy controversies over the research have become an important part of the “cultural war” now going on in the U.S., and will have deep impacts on American society and politics.

American Policy on Talents Introduction *Ji Hong* (89)

As the top country of “brain gain” in the world, the United States has paved the road for talents introduction with related immigration laws and policies. The enforcement of laws and implementation of policies have attracted many high-quality science and technology talents who help U.S. stay competitive in science and technology. Meanwhile, many developing countries have witnessed unprecedented “brain drain”. However, things has been changed in recent years, the U.S. started to experience a “brain drain”, which has caused a nationwide reflection.

DOCUMENTS AND STUDY

Study of China’s Foreign Policy in the U.S.: Methodologies, Topics and Trends *Wang Dong and Li Kan* (110)

The study of the foreign policy of the People’s Republic of China is an important subfield in the fields of political science and international relations (IR) in the U.S.. Historically, U.S. studies of China’s foreign policy can be divided into three phases and four generations of scholars. In the course of generational shift, U.S. studies of China’s foreign policy has undergone fundamental changes, such as from the use of historical methods to social sciences methods, from the application of realist theories to broader IR theories and other frontier theories, as well as from being defined as Sinology and area studies to a

subfield of IR. The development of U.S. studies of China’s foreign policy has also generated far-reaching impact on the trajectory of China-U.S. relations. A review of the process, characteristics, as well as future trends will not only be of great value to academic history, but also will have important implications for the development of IR theories and foreign policy analysis in China.

The Fundraising Policies of the Federal Government during the American Civil War *Yu Liuzhen* (136)

During the American Civil War, fundraising was one of the most critical factors that determined the outcome of the war. For this purpose the federal government mainly adopted the measures of selling war bonds, collecting tariff, raising national revenue, and issuing national currency. With the efforts of Jay Cooke and the enthusiastic support of the northern people, the federal government obtained most of its war funds by selling war bonds. In addition, the federal government also collected much money by taxation and tariff due to its control of the trade ports and the northern powerful economic basis. Finally, the federal government raised the rest of the funds by issuing national currency, at the same time stabilized the national financial system by establishing national banks. With people’s support and the relatively peaceful wartime international environment, the above measures had assured the success of the federal government fundraising and the support of the war.

ACADEMIC ACTIVITIES

Summary of the Symposium of “The Syrian Situation and Great Powers’ Contention” *Wang Wei* (150)

Summary of the Symposium of “The Issue of Cybersecurity in Sino-U. S. Relations” *He Weibao* (154)

New Books and Articles (159)

中美关系中的网络安全问题^①

汪晓风

〔内容提要〕网络安全问题源于网络空间日益重要的经济价值、外交用途和军事意义。网络安全问题正逐步改变美国对国家安全威胁的总体判断,并促使其国家安全战略转型。中美关系中,网络安全已经扩展到经济和贸易、政治与外交、军事与安全等诸多领域。国际上,中美围绕网络安全治理的原则、规范和主导权展开竞争,呈现出多层博弈和阵营分化的趋势。网络安全问题凸显了中美关系中竞争和对立的一面,其重要性的上升或将挑战九一一以来中美合作的战略基础,对中美发展新型大国关系产生不利影响。中国应从战略高度认识和定位网络安全问题,从增强国际竞争力的角度发展网络空间实力,推动中美在网络安全问题上的共同利益和合作共识。

关键词:美国外交 网络安全 中美关系

当前,网络安全已成为国际社会面临的又一全球性公共问题,引发中美两国政府的高度关注。美国不断提升网络安全在国家安全战略中的地位,最新发布的《情报界安全威胁评估报告》将网络威胁置于美国面临的各类国家安全威胁之首。^②中国也将网络空间安全与海洋、太空安全并重,提出要从战略高度予以重视。^③

网络安全已扩展到中美关系的经济与贸易、政治与外交、军事与国防等各领域。美国指责中国的互联网访问限制及内容审查政策,认为美国企业在华业务因此受阻,

① 感谢《美国研究》匿名评审专家指出的问题和修改意见。

② U.S. Intelligence Community, *Worldwide Threat Assessment of the U.S. Intelligence Community*, Apr. 18, 2013, available at: <http://www.intelligence.senate.gov/130312/clapper.pdf>, p.1.

③ 《中国共产党第十八次全国代表大会文件汇编》,北京·人民出版社2012年版,第39页。

美国还以国家安全为由限制中国信息技术企业在美销售和投资活动。中国对美国通过互联网途径传播价值观、干预中国内部事务、影响中国社会政治进程等问题保持警惕。双方都指责对方进行网络攻击、发展网络武器和推动网络空间军事化。

在国际层面,中美各自倡导的网络空间安全行为规则也已形成竞争态势。中俄等国在联合国发起的“信息安全国际行为准则”被美方拒绝。美日欧强调不受限的网络空间开放、信息自由流通等主张被中国及其他发展中国家视为对互联网主权的干涉,将对本国社会政治稳定形成威胁。国际社会在网络安全问题上跟随中美而“立场分野”的现象已经显现。

这些都对中美发展以“平等互信、包容互鉴、合作共赢”为核心的新型大国关系构成挑战。那么,网络安全如何发展为中美关系中的重要议题?网络安全问题在中美关系中哪些领域引发矛盾和冲突?网络安全问题对中美关系产生了怎样的影响?本文拟对这几个问题予以分析。

一 概念界定及网络安全问题的由来

网络安全问题源于网络空间的迅速成长及其对社会各领域的全面渗透,网络空间不断增长的财富价值、世界经济社会运行与网络空间的相互依赖、网络空间整体安全的防护需求是网络安全问题产生的主要根源。

(一) 网络安全的概念

分析网络安全,首先面临的问题就是如何界定这个概念。^①由于研究领域、观察角度和追求目标的不同,对于网络安全的含义会有不同理解。国际电信联盟曾推荐了一个工作定义,“网络安全是用以保护网络环境和机构及用户资产的各种工具、政策、安全理念、安全保障、指导原则、风险管理方式、行动、培训、最佳做法、保证和技术的总和”。^②这一表述侧重技术和管理需求,其目标主体是网络整体环境,包括各类信息基础设施、机构及用户资产。美国1999年国家网络安全战略报告中首次使用“网络安全”一词,之后陆续发布多份关于或包含网络安全的战略和政策文件,但都没有明

^① 本文所指网络安全对应的英文表述是 Cybersecurity 或 Cyberspace Security,指涉对象是网络空间。

^② Telecommunication Standardization Sector of ITU, *Recommendation X.1205: Overview of Cybersecurity, Data Networks, Open System Communications and Security/Telecommunication Security*, Apr. 2008, p. 2, available at: <http://www.itu.int/rec/T-REC-X.1205-200804-I>.

确界定这一概念。^① 这表明美国决策层对网络安全的认识仍不统一,或者有意保持战略模糊,以便在具体政策上采取有利的解释。

网络空间迅速发展带来的一个直接挑战即如何维持其有效运转。这种有效性既包括整个网络环境的连通、稳定和安全,也包括数据处理、存储和传递的完整、保密和安全。这个意义上的网络安全重点是降低网络环境存在的各种风险、防范网络活动面临的各種威胁,其目标一般被归纳为信息系统安全三原则:保密性(Confidentiality)、完整性(Integrity)和可用性(Availability)。^② 网络环境和网络活动面临的各種风险或威胁都可划分为对应类别,如保密性涉及国家机密、知识产权、商业机密、账户信息等。而可用性威胁既有如地震、海啸等自然灾害对通讯电缆的破坏,也有分布式拒绝服务(Distributed Denial of Service, DDos)等人为攻击,一些国家设置的网络防火墙有时也被视为可用性威胁。^③

一般而言,对于技术层面共同面临的风险或威胁,各国政府、互联网企业、国际和非政府组织等利益攸关方较易达成共识,形成共同遵守的规则,采取一致的应对措施,各种政策协调也比较容易展开。而各国政府更关注技术变革在政治层面的影响,网络空间的发展及其与各领域的融合为国家安全增加了新的不确定因素。网络环境的可信性、安全与稳定,网络活动的合法、有序与可控,成为国家安全的关注对象。防止源于网络空间的安全威胁或通过网络空间发起的攻击影响经济、政治、军事等其他领域的稳定,也成为国家安全的重要关注。因此,各国政府运用各种国家资源,维护有利于经济发展繁荣、社会政治稳定和军事国防安全的网络环境,防止国内和跨国网络活动对国家安全造成威胁,便构成了国家网络安全的主要内容。

(二)网络安全问题的产生

网络安全的重要性源于网络空间不断增长的技术、经济、社会和政治价值。互联网发端于冷战时期美国应对前苏联核威慑的军事指挥和控制系统,兴起于 20 世纪

① 克林顿政府 1999 年发布的《新世纪国家安全战略》(A National Security Strategy for A New Century)首次使用网络安全的概念。小布什政府主要将网络安全看作国土安全问题,两份《国家安全战略报告》(2002 年和 2006 年)均未提及网络安全,而是通过《国土安全战略》(2002 年和 2007 年)、《保护网络空间国家战略》(2003 年)中阐述网络安全政策。奥巴马政府的《国家安全战略报告》(2010 年)又将网络安全纳入国家安全范畴,《网络空间的国际战略》(2010 年)全面阐述了美国在网络空间的内外政策。美国国防部《军事及相关术语词典》(Dictionary of Military and Associated Terms)2011 年 1 月修订版没有收录“网络安全”词条。

② 这三个基本原则是信息系统安全的经典表述,通常被称为“CIA 三元体”(CIA-Triad),保密性是指未经授权无法访问系统或取得数据的特性;完整性是指未经授权无法改变数据内容的特性;可用性是指经授权可访问系统并在授权范围内使用数据的特性。

③ 美国《网络空间国际战略》(2011 年)认为“国家级的过滤网和防火墙对互联网的开放、互通、安全和可靠是一种破坏和威胁”。见 U.S. White House, “International Strategy for Cyberspace: Prosperity, Security, and Openness in a Networked World,” May 2011.

90年代美国推动的互联网商业应用,如今基于互联网的网络空间连接着世界几乎每一个角落、运行着亿万个应用,成为世界经济社会运行的基础平台,成为大国博弈和争夺国际事务主导权的重要领域,也成为高价值的攻击目标和各国的防御重点。

1.大数据时代:网络空间不断增长的数据资源成为国家安全的高价值目标。

网络空间的发展不仅是一个数字化(Digitalization)的过程,更是一个数据化(Datafication)的进程。^①数字化将文字、图像、音频、视频等内容换为二进制代码,提高了计算和处理的效率,也扩展了传输的速度和范围。数据化则是人类生活各个方面转化为可量化分析的数据以及网络活动直接产生数据的进程。美国调查机构的一份报告指出,互联网上的数据每年将增长50%,每两年便翻一番,目前世界上90%以上的数据是最近几年才产生的。^②近年来云处理、社交媒体等互联网应用快速发展,更是促使网络数据以惊人速度增长,网络空间逐渐成为一个储量巨大并持续自我增值的数据矿藏,蕴含着人类生产要素新变革的“大数据”(Big Data)时代已经到来。^③2008年9月,《自然》(Nature)刊出了一组探讨“大数据”的文章。^④时隔五年,《外交》(Foreign Affairs)首次刊载一篇关于大数据的论文,认为“大数据的管理可能成为国家间新的角斗场。”^⑤这表明信息化变革已从自然科学领域向社会科学领域及外交领域扩展。特别是那些包含金融、能源、商贸、国防等高价值数据的应用平台或对国家经济社会运行意义重大的网络系统,各国政府已逐渐从战略高度和国家的角度予以重点关注。

2.复合相互依赖:世界经济社会运行与网络空间日益密不可分。

罗伯特·基欧汉和小约瑟夫·奈曾指出,信息革命极大地扩展了社会联系渠道,使国际体系更接近于复合相互依赖。^⑥作为信息革命最重要的成果之一,以互联网为代表的网络技术和应用最近二十年来迅速发展,全面渗透到世界经济、政治、军事

① Kenneth Neil Cukier and Viktor Mayer-Schoenberger, “The Rise of Big Data: How It’s Changing the Way We Think about the World,” *Foreign Affairs*, May/June, 2013, p.28.

② 张惠轩、于洋:《大数据时代的大媒体》,载《人民日报》2013年1月17日。

③ “大数据”是需要新处理模式才能具有更强的决策力、洞察发现力和流程优化能力的海量、高增长和多样化的信息资产。参阅网页:<http://www.gartner.com/it-glossary/big-data>.

④ 这组文章包括:Joi Ito, “Big Data, The Next Google”; Cory Doctorow, “Big Data: Welcome to the Petacentre”; Mitch Waldrop, “Big Data: Wikiomics”; Clifford Lynch, “Big Data: How Do Your Data Grow? ”; Felice Frankel, “Big Data: Distilling Meaning from Data”; Sue Nelson, “Big Data: The Harvard Computers”; Doug Howe, Maria Costanzo, “Big Data: The Future of Biocuration”; *Nature*, Vol. 455/No. 7209, Sept. 4, 2008.

⑤ Kenneth Neil Cukier and Viktor Mayer-Schoenberger, “The Rise of Big Data: How It’s Changing the Way We Think About the World,” p.35.

⑥ Robert O. Keohane, Joseph S. Nye, Jr., “Power and Interdependence in the Information Age,” *Foreign Affairs*, Vol. 77 Issue 5, Sept./Oct. 1998, p.82.

等各个领域,进一步加强了人类社会的相互依赖。自美国政府1993年推出国家信息基础设施计划、^①1994年发出全球信息基础设施倡议以来,持续20年的全球信息基础设施建设已经铺设了超过10亿公里的光纤网络,连接数以百亿计的固定和移动终端设备。1990年只有25万人使用互联网,2013年全球互联网用户将达27亿。^②2012年全球电子商务销售额已超过1万亿美元。^③世界范围的生产、贸易、金融、商业、交流等已经与网络空间高度融合,全球信息基础设施的互联互通已经成为世界经济社会运行的重要基础,一旦发生故障或中断运行,整个国际社会的正常运转都会受影响。从这个意义上讲,网络安全已经成为绝大多数国家、私营部门以及个人必须面对的一个全球性公共问题。

3. 从冗余到安全:网络空间整体安全和综合防护需求。

这主要是指以互联网为核心的网络空间安全设计上的缺失,以及国家和社会管理能力的不足。冷战时期美国国防部高级研究计划署(Advanced Research Projects Agency)设计阿帕网(ARPANET)时重点考虑的是以“冗余”(Redundancy)保证连通性,是确保指挥和控制命令能够到达目标而非其具体路径,是整个系统的正常运转而非单个节点的安危。当以阿帕网为雏形的互联网发展成为各国经济社会运行重要基础的网络空间时,单个节点已经不再是可以忽视的因素,一些节点甚至事关国家重大利益。由于开放和匿名的设计理念,网络安全一直是伴随网络空间发展而日益增长的难题。美国情报界的一份报告曾指出美国决策者面临两大难题:“一是如何明确网络攻击的实时归属,即知道谁实施了攻击以及实施者的位置;二是如何管理网络信息技术供应链中的大量脆弱性。”^④因此,美国、欧盟和中国规划下一代互联网时,都将安全保障列为首要考虑因素。如中国强调在商用部署阶段要确保安全可信,“在公众网络中建立网络与信息安全防护体系,完善国家数字证书管理体系,提升网络安全可信水平”,^⑤美国国家标准与技术局在一份未来互联网发展的指导意见中着重强调网

① 1993年克林顿政府宣布实施国家信息基础设施(National Information Infrastructure, NII)计划,计划用20年时间、耗资2000~4000亿美元,作为美国发展政策的重点和产业发展的基础。

② International Telecommunication Union, “The World in 2013: ICT Facts and Figures,” Feb. 27, 2013, available at: <http://www.itu.int/en/ITU-D/Statistics/Documents/facts/ICTFactsFigures2013.pdf>, p.2.

③ “Ecommerce Sales Topped \$1 Trillion for First Time in 2012,” Feb. 5, 2013, available at: <http://www.emarketer.com/Article/Ecommerce-Sales-Topped-1-Trillion-First-Time-2012/1009649>.

④ “Current and Projected National Security Threats to the United States,” Hearing before the Select Committee on Intelligence of the United States Senate One Hundred Twelfth Congress Second Session, Jan. 31, 2012, available at: <http://www.gpo.gov/fdsys/pkg/CHRG-112shrg74790/pdf/CHRG-112shrg74790.pdf>, p.14.

⑤ 中国国家发展与改革委员会:《关于下一代互联网‘十二五’发展建设的意见》,2012年3月27日,详情参见网址:<http://www.sdpc.gov.cn/zcfb/zcfbtz/2012tz/W020120329402141091330.pdf>,第8页。

络行为归属的问题,并考虑在下一代网络的基础协议中加入身份识别功能。^①

二 中美双边关系中的网络安全问题

目前,中美双边关系中的网络安全问题主要体现在围绕经贸关系中的市场准入和窃取商业机密、政治外交关系中的信息传播和网络控制、军事安全关系中的网络空间进攻与防御能力建设等一系列政策和事件而产生的争议和冲突。

(一) 嵌入与窃取:中美经济贸易关系中的网络安全问题

1. 中美都担忧对方企业在本国的经营活动可能危及国家安全而加以市场准入限制。

对中国而言,20世纪90年代以来中国互联网的发展吸引了许多美国知名信息技术公司来华投资,开展硬件设备制造、软件产品研发、电子商务运营等业务,其中有“八大金刚”之称的思科、IBM、谷歌、高通、英特尔、苹果、甲骨文、微软等一度占据网络设备、操作系统、数据平台、个人终端、搜索引擎等产品和服务市场的主要份额。近年来中国市场和政策的变化对美国企业形成了挑战:一方面,随着中国本土企业的崛起,市场竞争日趋激烈,2010年谷歌将其搜索业务退出中国,很大程度包含竞争失利的因素。^②然而谷歌却归咎于中国的网络审查政策,美中经济与安全评估委员会认为“中国的网络审查实际上是一种贸易壁垒,削弱了美国企业开展业务的能力。”^③美国政府多次就谷歌事件指责中国,还向世界贸易组织起诉,称中国的互联网政策违反贸易规则。^④另一方面,随着思科网络设备、微软操作系统等被发现存在产品漏洞及后门问题,以及谷歌和微软等企业被披露依据《爱国者法案》(PATRIOT Act)向美国

① Tanya Brewer, “Proceedings of the Cybersecurity in Cyber-Physical Systems Workshop,” *U.S. National Institute of Standard and Technology*, Feb. 2013, available at: <http://nvlpubs.nist.gov/nistpubs/ir/2013/NIST.IR.7916.pdf>.

② 2009年7月,中国搜索引擎市场上,各搜索品牌的首选份额百度占77.2%,谷歌占12.7%(同比下降3.9%)。同期全球搜索引擎市场上,谷歌的市场份额为67.5%,百度为7.0%。数字对比清晰显示了谷歌在中国市场上的失利。见中国互联网络信息中心:《2009年中国搜索引擎用户行为研究报告》,2009年9月,第16、30~31页。应当指出,谷歌仅是将其搜索引擎业务退出中国,迄今仍在中国市场开展诸如地图、翻译、工具栏、移动操作系统等业务,因此,笼统的说“谷歌退出中国”并不严谨。

③ USCC, “2010 Report to Congress of the U.S.-China Economic and Security Review Commission,” Oct. 29, 2010, available at: http://origin.www.uscc.gov/sites/default/files/annual_reports/2010-Report-to-Congress.pdf.

④ “Promoting Global Internet Freedom,” Hearing before U.S. House Committee on Foreign Affairs, Dec. 8, 2011, available at: <http://www.gpo.gov/fdsys/pkg/CHRG-112hhrg71621/pdf/CHRG-112hhrg71621.pdf>, p.18.

政府提供用户信息,^①这引起了中国对关键基础设施过于依赖国外产品的警觉和对发展自主知识产权及本土信息技术产品的重视,并明确提出未来中国信息基础设施建设要以本土企业和产品为主导。^②2013年6月美国中央情报局前雇员爱德华·斯诺登(Edward Snowden)曝光美国国家安全局通过“棱镜计划”接入一些美国互联网公司的数据服务器,对全球网络空间进行长期和系统性的网络监控和入侵活动,而中国是其重点目标。这进一步显示了中国建立自主可控的网络基础设施和发展有效管辖的信息网络平台的必要性和紧迫性。

美国政府则以网络安全为由,认定中国企业的产品有代码嵌入风险,并通过立法或行政措施,限制中国企业在美国市场的经营活动。如联想集团、华为、中兴在个人电脑市场、通信设备、网络设备等产品与服务市场与IBM、思科等美国公司展开竞争,扩展了市场份额。美国众议院情报委员会竟认为中兴和华为进入美国市场的意图可疑,这些公司与中国政府联系过于紧密,可能为中国政府从事间谍活动和网络窃取提供帮助,从而对美国国家安全产生威胁,故建议美国政府禁止这两家公司获得任何美国敏感网络的接入权,并禁止其收购美国资产。^③奥巴马政府《2013财年综合继续拨款法案》(*Consolidated and Further Continuing Appropriations Act, 2013*)第516条款规定“未经联邦调查局或相应机构许可,美国航天局、司法部、商务部、国家科学基金会等部门不得购买中国相关企业生产、制造或组装的信息技术设备”。^④尽管世界贸易组织政府采购协议允许缔约方出于国家安全需要采取特定的针对供应商的限制条件,但该条款把矛头指向所有中国企业,美国对中国企业的疑虑和担忧可见一斑。

2. 美国确信中国政府和企业合谋窃取其企业机密而蒙受巨大经济损失。

近年来美国频频指责中国政府参与或支持针对美国企业的网络攻击和窃密活动,并将获取的商业机密和知识产权资料交给中国企业,提高了中国企业的竞争能力,由此造成美国巨大的经济损失。根据网络司令部的估算,美国企业每年因网络窃

① Zack Whittaker, “Google Admits Patriot Act Requests,” *ZDNet*, Aug. 11, 2011, available at: <http://www.zdnet.com/blog/igeneration/google-admits-patriot-act-requests-handed-over-european-data-to-us-authorities/12191>.

② 苗圩:《我国互联网行业的发展与管理——在互联网行业发展与管理研讨班上的讲话》,2012年11月22日,参见网页 <http://www.miit.gov.cn/n11293472/n11294464/n14835886/15025545.html>。

③ U.S. House Permanent Select Committee on Intelligence, “Investigative Report on the U.S. National Security Issues Posed by Chinese Telecommunications Companies Huawei and ZTE,” Oct. 8, 2012, available at: <http://intelligence.house.gov/press-release/investigative-report-us-national-security-issues-posed-chinese-telecommunications>.

④ “U.S. Public Law 113~116: Consolidated and Further Continuing Appropriations Act, 2013,” Mar. 26, 2013, available at: <http://www.gpo.gov/fdsys/pkg/PLAW-113publ6/pdf/PLAW-113publ6.pdf>, p.273.

密造成的损失达 3000 亿美元,^①而“中国是最积极和顽固的网络入侵者”。^② 2013 年 2 月,美国网络安全公司曼迪昂特(Mandiant)的一份报告详尽描述了中国黑客发起针对美国一百多家企业的网络入侵和窃密行动,并断定中国军方参与了这些行动。^③ 在美国政府和公众看来,曼迪昂特报告包含比较完整的证据链,有较高可信度。其后,美国政府公开指责中国政府参与和支持针对美国企业的网络窃密活动。美国贸易代表办公室《特别 301 报告》(*Special 301 Report*, 2013)引用曼迪昂特报告,称中国入侵美国的商业系统的主要目标是窃取工业秘密。^④ 指责中国的同时,美国坦承自己也从事广泛的网络间谍和网络攻击活动,但并不认为有何不妥,因为“美国从不窃取商业或技术秘密。”^⑤

经贸关系一向被喻为中美关系的“压舱石”和“稳定器”,近年来随着中国经济规模的发展和结构的变化,中美经贸关系的互补性逐渐下降,而在汇率、知识产权保护、市场壁垒等方面的竞争性正在上升。网络安全问题增加了中美在经贸领域发生摩擦的机率,“已经成为对两国经济关系日益严重的挑战”,^⑥这一程度上侵蚀了经贸关系在中美关系中的稳定器作用。

(二)塑造与控制:中美政治外交关系中的网络安全问题

中国实行安全与自由相平衡的网络空间管理政策,坚持境内互联网的主权管辖。而美国指责中国限制互联网自由,试图通过互联网途径影响中国社会政治进程,并支持技术手段突破中国对互联网访问的限制。

1. 美国强调不受限制的互联网自由,试图通过互联网途径影响中国社会舆论,对中国社会政治稳定构成威胁。

美国向来强调“开放社会”对于塑造有利国际环境的作用,“作为一个最主要的民

① Dutch Ruppensberger, “Opening Statement at Hearing on Chinese Telecommunications Investigation,” U.S. House of Representatives Permanent Select Committee on Intelligence, Sept. 13, 2012, available at: <http://intelligence.house.gov/sites/intelligence.house.gov/files/documents/09122012DutchOpening.pdf>, p. 2.

② U.S. Office of National Counterintelligence Executive, *Foreign Spies Stealing U.S. Economic Secrets in Cyberspace: Report to Congress on Foreign Economic Collection and Industrial Espionage, 2009~2011*, Oct. 2011, available at: http://www.ncix.gov/publications/reports/fecie_all/Foreign_Economic_Collection_2011.pdf, p. 5.

③ Mandiant, “APT1: Exposing One of China’s Cyber Espionage Units,” Feb. 19, 2013, available at: http://intelreport.mandiant.com/Mandiant_APT1_Report.pdf.

④ Office of the United States Trade Representative, “2013 Special 301 Report,” May 1, 2013, available at: <http://www.ustr.gov/about-us/press-office/reports-and-publications/2013/2013-special-301-report>.

⑤ Richard McGregor, “U.S. Says China Is Stepping up Cyber War,” *The Financial Times*, May 7, 2013.

⑥ Tom Donilon, “The United States and the Asia-Pacific in 2013,” *Remarks at The Asia Society*, Mar. 11, 2013, available at: <http://iipdigital.usembassy.gov/st/chinese/texttrans/2013/03/20130314144171.html>.

主国家,美国一直在努力打开各个封闭社会”。^① 互联网兴起之初,约瑟夫·奈(Joseph Nye)就认为信息网络为民主国家间安全对话提供有效工具的同时,也为与非民主国家和地区的民众进行直接沟通以培养民主意识提供了有力工具。^② 冷战结束后,意识形态差异不再是中美关系发展的主要障碍。但美国坚持中国尽管不再是一个封闭社会,但仍是一个信息不自由及须以美国价值观“塑造”的社会,故试图通过信息传播来改变中国社会的价值观。互联网可以提供多样化、快捷、低成本的信息传播功能,自然成为美国“塑造”中国社会的重要途径。美国将其倡导的开放社会、自由表达等理念引入网络空间,指责中国的互联网管理政策,并通过支持网络技术公司开发突破网络防火walls的软件并分发给中国网络用户。当社交媒体显示其在引导和塑造舆论、参与和吸引互动等方面的公共外交价值时,美国国务院及其驻华使领馆加入中国主要社交媒体,积极发布信息及与网民互动,展开各种形式的网络公共外交活动。这些行为引起了中国的警觉,尤其2010年中东北非颜色革命中,社交媒体等互联网途径在引导公众舆论、组织政治参与和反政府运动中的巨大影响力,形成对社会稳定和政治制度的威胁,中国进一步加强了网络内容管理。

2. 中国强调互联网管理主权,美国认为对网络空间自由和全球可连通性造成破坏。

中国政府认为境内互联网属于主权管辖范围,中国的互联网主权应受到尊重和维护。中国实行互联网信息安全流动基础上的自由流动,主张“合理运用技术手段遏制互联网上违法信息的传播,发挥技术手段的防范作用,遏制违法信息对国家信息安全、社会公共利益和未成年人的危害。”^③ 基于这些认识,中国制定了一系列互联网内容发布和管理的政策,^④ 设置了内容审查及防火墙系统,对非法信息进行过滤,限制访问一些国际网站。对此美国从互联网自由和网络空间的互通性两方面加以指责,并认为这实质上损害了美国在网络空间自由行动的权利。如为加强提供互联网信息发布平台企业的主动性,中国实行严格的行业自律政策,^⑤ 对此,尽管美国也承认各国具有独立制定互联网公共政策的主权,但仍然认为中国“扩大政府权力,由政府

① John Arquilla, David Ronfeldt, *In Athena's Camp: Preparing for Conflict in the Information Age*, RAND, 1998, p.472.

② Joseph Nye and William Owens, "America's Information Edge," *Foreign Affairs*, Mar/Apr, 1996, pp.20~36.

③ 国务院新闻办:《中国互联网状况》,北京·人民出版社2010年版,第16、20页。

④ 这些法规如《全国人大常委会关于维护互联网安全的决定》(2000年)、《中华人民共和国电信条例》(2000年)、《全国人大常委会关于加强网络信息保护的决定》(2012年)等。

⑤ 如2002年10月131家互联网企业签署《中国互联网行业自律公约》。2011年11月39家网站和互联网企业负责人一致同意加强“自我管理、自我约束、严格自律”。华春雨:《发展健康向上的网络文化》,载《人民日报》2011年11月7日。

为互联网制定条例规范,不仅会损害人权和信息自由流通,而且会破坏网络的互通性。”^①

(三)拒止与威慑:中美军事安全关系中的网络安全问题

中美都在认真考虑网络空间发生冲突及战争的可能性,发展网络空间作战和防御能力,但均表示要避免网络空间军事化。

1.发展网络空间作战能力。

根据美国国防部《军事及相关术语词典》的定义,网络空间作战(Cyberspace Operations)是“在网络空间或通过网络空间运用网络能力达成军事目的,包括运行和保护全球信息网络的计算机网络作战和行动。”^②早在克林顿政府时期,隶属军方的情报机构就开始筹划网络攻击能力。^③小布什政府时期美军又将网络空间列为与陆、海、空、太空同等重要的战略空间,^④并在“先发制人”军事战略指导下,开发网络作战武器,加强网络进攻能力。奥巴马政府进一步将网络空间纳入作战领域,在此基础上加强军事力量的组织、训练和装备,以确保国防部充分运用网络空间的潜力,以及采取有效军事行动的能力。^⑤迄今,美军各军种都建立了各自的网络空间作战力量,并由网络司令部统一负责协调。^⑥美军网络司令部行政上隶属于战略司令部,表明美军将网络空间视作全球性的作战行动领域。但美国仍没有在网络空间作战对象的界定和作战方式的选择方面取得实质性突破,迄今可见到的最主要进展是美国空军正式将六类网络工具列为武器。^⑦而是否将对电力、供水、电信等基础设施的网络攻击视作战争行为仍存在争议。

中国总体上是以信息化和网络化促进军队训练水平和作战能力。自1998年迄今中国共发布了七份国防白皮书,1998年首份白皮书未出现信息网络相关内容,2000~2008年五份白皮书主要强调依托国家信息基础设施、综合运用各种信息技术

① Hillary Rodham Clinton, “Remarks at Freedom Online Conference,” Dec. 8, 2011, available at: <http://www.state.gov/secretary/rm/2011/12/178511.htm>.

② U.S. Department of Defense, *Dictionary of Military and Associated Terms*, Nov. 8, 2010, p.93.

③ Jeffrey T. Richelson, Malcolm Byrne, “When America Became a Cyberwarrior: A Secret Document Shows the NSA Has Been Planning Attacks Since the Clinton Years,” *Foreign Policy Website*, Apr. 26, 2013, available at: http://www.foreignpolicy.com/articles/2013/04/26/when_america_became_a_cyberwarrior_nsa_declassified.

④ U.S. Department of Defense, *The National Defense Strategy of the United States of America*, Mar. 2005.

⑤ U.S. Department of Defense, *Strategy for Operating in Cyberspace*, Jul. 2011.

⑥ 美军各军兵种的网络部队包括陆军网络司令部、海军第十舰队、空军第二十四航空队、海军陆战队网络司令部、海岸警卫队网络司令部。

⑦ Andrea Shalal-Esa, “Six U.S. Air Force Cyber Capabilities Designated ‘Weapons’,” Apr. 8, 2013, *Reuters*, available at: <http://www.reuters.com/article/2013/04/09/net-us-cyber-airforce-weapons-idUSBRE93801B20130409>.

手段,加强网络化训练水平,提升军事训练科技含量。2010年白皮书首次提出要密切关注其他大国的网络作战能力。这几份白皮书都没有发展网络空间作战能力的表述,是否表明中国军事发展规划中不包含网络作战内容?由于外界对中国军事透明化的疑虑,及美国对中国发展网络作战能力的渲染,如曼迪昂特报告指中国军方参与或支持多项网络黑客行动,^①其后美国政府多份正式文件引用该报告对中国军队涉及网络攻击的内容,显然美国确信中国是在大力发展网络空间作战能力。从另一个角度看,中国军方学者自20世纪90年代以来对信息战、心理战、网络战等非对称作战进行了大量深入研究,包括从网络空间打击敌方的脆弱性等,也说明中国军方重视网络空间作战的研究和运用。

2. 发展网络空间防御能力。

美军网络空间的防御范围涵盖了整个网络空间。美军强大的作战和指挥能力很大程度上依赖于全球信息基础设施的稳定、连通和自由进入。美军在全球几十个国家运行着1.5万个网络和700万台计算机,^②利用网络空间开展军事、情报、商务活动以及各种军事行动的指挥控制。《网络空间行动战略》(2011年)着重指出美军负有保护军事网络、国家信息基础设施和全球信息基础设施的职责,该战略将网络空间界定为作战领域,国防部以此为基础进行组织、培训和装备,以应对网络空间的复杂挑战和巨大机遇。美军将变被动防御为主动防御,更加有效地阻止、击败针对美军网络系统的入侵和其他敌对行为。加强与其他政府部门及私人部门的合作,在保护军事网络安全的同时,加强国家重要基础设施的网络安全防护。同时还要加强与美国的盟友及伙伴在网络空间领域的国际合作。^③美国国防部常务副部长威廉·林恩(William J. Lynn III)称美军在网络空间的任务重在防御而非进攻,目的是打掉因攻击获得的利益,而前参谋长联席会议副主席詹姆斯·卡特赖特(James Cartwright)则批评该战略“过于防御性,过于可预知性”。^④

中国认识到网络空间的国际军事竞争正在形成,因此将发展网络空间防御作为军队建设的重要任务。2010年国防白皮书指出,一些大国制定网络空间战略,发展包括网络空间在内的全球快速打击能力,增强网络作战能力,抢占新的战略制高点。中国应将网络空间安全利益纳入新时期中国国防的目标和任务,以全面维护国家主

① Mandiant Intelligence Center, “APT1: Exposing One of China’s Cyber Espionage Units,” Feb. 19, 2013, available at: http://intelreport.mandiant.com/Mandiant_APT1_Report.pdf.

② U.S. Department of Defense, *Strategy for Operating in Cyberspace*, Jul. 14, 2011, available at: <http://www.defense.gov/news/d20110714cyber.pdf>, p.7.

③ U.S. Department of Defense, *Strategy for Operating in Cyberspace*, pp.5~9.

④ Ellen Nakashima, “U.S. Cyber Approach ‘Too Predictable’ for One Top General,” *Washington Post*, Jul. 15, 2011.

权、安全、发展利益。^① 2013年《中国武装力量的多样化运用》白皮书再次重申上述主张。^② 这显示中国军方着重发展网络防御能力,而美国军方认为信息封锁(Information Blockade)和信息控制(Information Dominance)是中国网络防御能力的核心。^③ 但中国军方并没有将公共网络安全纳入军事保障任务,这是与美军一个很大的区别。

军事关系是中美关系中最敏感和最脆弱的环节。近年来中国军力的持续增长引发了美国的担忧,如何继续维持总体军力和各领域的绝对优势是未来美国军事战略的重点。在网络空间,美军认为并没有绝对优势,因而以防范、威慑及规制等方式限制中国网络空间作战能力的增长就成为其重要目标。然而美国并不愿意通过平等对话解决网络空间军事化的共同担忧,有观点认为中美网络空间的竞争和冲突可能导致中美网络空间安全困境的产生,并可能会引发网络军备竞赛,美国网络战研究专家约翰·阿奎拉(John Arquilla)甚至断言中美已进入所谓“凉战”(Cool War)网络冲突状态。^④

三 网络安全国际治理与中美竞争

国际上,中美围绕网络安全国际治理的多边互动角力正在展开,包括网络空间基础资源的控制和分配、网络安全治理规则的制定等。中美原则立场的差异和国际社会的阵营分化将对网络安全治理的未来走向产生决定性影响。

(一) 资源与控制权之争

当前网络安全国际治理的制度化水平较低。基本原则和准则存在分歧、权力分配高度不均的领域难以形成国际制度,这是国际机制研究的一个基本判断。^⑤ 网络空间正是利益主体多元化、权力分布高度不均的国际共享领域。美国控制了根服务器、地址资源等最重要的网络空间资源。如 IPv4 架构下可分配约 43 亿个 IP 地址,美国有 15.67 亿个,中国仅有 3.3 亿个。^⑥ 不仅拥有最多的基础资源,美国还掌握关

① 国务院新闻办公室:《2010年中国的国防》白皮书,2011年3月。

② 国务院新闻办公室:《中国武装力量的多样化运用》白皮书,2013年4月。

③ U.S. Office of the Secretary of Defense, *Military and Security Developments Involving the People's Republic of China of 2013*, May 2013, available at: http://www.defense.gov/pubs/2013_china_report_final.pdf, p.32.

④ John Arquilla, "Cool War: Could the Age of Cyber Warfare Lead Us to A Brighter Future?" *Foreign Policy*, Jun. 15, 2012, available at: http://www.foreignpolicy.com/articles/2012/06/15/cool_war.

⑤ Stephen D. Krasner, "Global Communications and National Power: Life on the Pareto Frontier," *World Politics*, Vol. 43 Issue 3, Apr. 1991, p.337.

⑥ 中国互联网络信息中心:《互联网发展信息与动态》,2013年3月。参见网页 <http://www.cnnic.org.cn/hlw-fzj/hlwizxx/qwfb/201304/W020130424624101060588.pdf>, 第4页。

键资源的分配权。目前整个互联网域名及地址分配由“互联网名称与数字地址分配机构”(ICANN)管理,“互联网名称与数字地址分配机构”名义上是一个由全球商业、技术及学术专家组成的国际组织,各国政府可委派人员参与政府咨询委员会,但关键性权力如域名控制和否决权仍由美国商务部通过与“互联网名称与数字地址分配机构”的协议保持,“从某种意义上而言,‘互联网名称与数字地址分配机构’就是美国对互联网实施控制的工具”。^①

美国占有网络空间基础资源和控制分配权,经济收益之外,还能够获得广泛的安全收益。其一,作为网络空间的全球枢纽,美国可以在其境内通过国内立法监控全球数据流动,获取情报信息,应对通过网络途径发起的敌对行动,美国还可以将这些情报与同盟和伙伴分享,加强其在网络安全和其他安全领域的主导权;其二,拥有域名解析的控制权,美国可以令对其国家安全构成威胁的机构、组织的网站甚至整个国家的网络无法访问,如伊拉克战争期间,美国以伊拉克局势动荡为由,敦促“互联网名称与数字地址分配机构”终止其国家顶级域名的解析,伊拉克因此从网络空间消失。^②其三,美国还可以通过操作根服务器,封锁特定 IP 地址,对抗网络攻击。如 2008 年俄罗斯和格鲁吉亚冲突期间,技术专家通过瑞典的根服务器有效阻截了针对格鲁吉亚互联网的大规模拒绝服务式攻击。

中国认为各国都有平等参与国际互联网基础资源管理的权利,应在现有管理模式的基础上,建立一个多边透明的国际分配体系,合理分配互联网基础资源。^③ 国际社会对美国独揽互联网控制权也多有不满,要求美国将部分控制权移交国际机构。美国政府也面临国内要求维持控制权的压力,2005 年 11 月信息社会世界峰会期间,国会以 423 票对 0 票通过决议要求总统反对任何将互联网控制权移交给联合国或其他国际组织的举措。^④ 2012 年 12 月国际电信世界大会期间,国会再以 397 票对 0 票通过决议反对由外国或国际组织管理互联网。^⑤ 面对内外压力,美国政府在保持实质控制的基础上作出有限让步,如赋予 ICANN 更多自主权。

(二)治理模式之争:多利益攸关方与政府间合作

① Kenneth Neil Cukier, “Who Will Control the Internet?” *Foreign Affairs*, Vol.84, No.6, Nov./Dec. 2006, p.7.

② 朱伟、王珏:《域名解析:一个需要破解的安全瓶颈》,载《解放军报》,2006 年 4 月 4 日。

③ 国务院新闻办公室:《中国互联网状况》,第 25 页。

④ U.S. Senate, 109th Congress, “S.Res.316-A Resolution Expressing the Sense of the Senate that the United Nations and Other International Organizations Shall Not Be Allowed to Exercise Control Over the Internet,” Nov. 18, 2005, available at: <http://beta.congress.gov/bill/109th-congress/senate-resolution/316>.

⑤ U.S. Senate, 112th Congress, “S.Res.446-Bill Aimed at Preventing Foreign Regulation of Internet,” Dec. 5, 2012, available at: <http://beta.congress.gov/bill/112th-congress/senate-resolution/446>.

美国一直强调理想的网络安全治理模式是维持现有基本架构不变,即多利益攸关方(Multi-Stakeholder)模式,这些利益攸关方包括各国政府、私营部门和国际组织。美国认为,互联网天生具有国际特性,不能由各国政府控制,政府的权威限于其边界,政府的作用应限于国内公共政策的制定。互联网发展的主要动力来自全世界私营部门,包括服务器和网络的所有者和操作者、域名注册商、地区IP地址分配组织、标准制定组织、互联网服务提供商和互联网用户,这些私营部门理应在互联网治理方面发挥主要作用。而政府间组织如“互联网名称与数字地址分配机构”政府咨询委员会、互联网治理论坛(Internet Governance Forum, IGF)、国际电信联盟、世界知识产权组织、经济合作与发展组织(OECD)并没有直接管理或控制互联网的权力,只能对未来互联网的国际政策方面发挥影响。^①可见美国的多利益攸关方模式中发挥核心作用的是私营部门,而互联网领域最有影响力的私营部门主要来自美国,所以本质上仍然是要维持美国对互联网的有效控制。

中国对于治理主体的多元化并无异议,但希望国际组织获得更多的主导权,即将网络空间的资源分配和政策协调置于一个或多个政府间机构之下,从而为国家在网络安全治理中谋求更大的作用。中国认为各国网络空间彼此相连,分属不同的主权管辖范围,没有一国可以独善其身,更不能靠一国之力确保本国的信息和网络空间安全,需要通过加强国际交流与合作共同应对。制定信息和网络空间国际规则,是当前维护各国信息和网络空间安全的紧迫课题,而“作为最具普遍性和权威性的国际组织,联合国是制定上述规则的最合适平台”。^②联合国也认为“互联网已发展成为一个全球性公共设施,互联网的国际管理应是多变、透明和民主的,由政府、私营部门、民间团体和国际组织的全面参与”,^③并积极推动国际电信联盟获得互联网治理的主导权。但无论是联合国还是中国的主张,都遭到了美国政府的坚决反对。

2011年9月,中国、俄罗斯、塔吉克斯坦、乌兹别克斯坦四国共同向联合国大会提交了一份《信息安全国际行为准则》议案,中国提出互联网治理应遵循“和平、主权、统筹协调信息自由流动与安全流动、合作、公平发展”五大原则,强调“主权国家是有效实施国际信息和网络空间治理的主体”,“充分尊重各利益攸关方在信息和网络空

① Lennard G. Kruger, “Internet Governance and the Domain Name System: Issues for Congress,” Jan. 2, 2013, p.6, available at: <http://www.fas.org/sgp/crs/misc/R42351.pdf>, p.3.

② 王群:《中国特命全权大使在联大一委关于信息和网络空间安全问题的讲话》,2011年10月20日,参加中国外交部网页 http://www.fmprc.gov.cn/mfa_chn/wjdt_611265/zwbdt_611281/t869443.shtml.

③ WSIS, “Building the Information Society: A Global Challenge in the New Millennium,” Dec. 12, 2003, available at: http://www.itu.int/dms_pub/itu-s/md/03/wsis/doc/S03-WSIS-DOC-0004!! PDF-C.pdf, p.6.

间的权利和自由”，^①希望联合国大会就此展开讨论。美国对该议案反应冷淡，国会众议院甚至要求美国直接予以否决，因为“该行为准则为政府排它性地控制互联网资源寻求国际合法性，并反对当前确保互联网繁荣的多利益攸关方模式，对互联网信息自由流动构成威胁，将损害自由表达的权利，有利于政府控制互联网内容，试图在违反国际法的情况下保持政治稳定”，“美国常驻联合国代表应当反对该议案”。^②可见虽然中美都强调多利益攸关方的网络安全治理模式，但对各利益攸关方作用和地位的认识存在根本差异。

（三）国际阵营的分化

由于美国坚持控制网络空间基础资源，对多利益攸关方模式的理解与各国政府及国际组织存在差异，其在网络空间安全上的政策主张也面临获取国际支持的压力。为此，美国提出要建立网络空间国际战略上的“志同道合”（Like-minded）的伙伴关系，团结传统盟国，联合在基础资源分配、信息内容管理、网络空间安全等议题上立场一致的伙伴、胁迫或诱使利益诉求不明的中小国家。“美国需要制定一项战略，以塑造有利的国际环境，聚集在领土管辖权、主权责任及武力使用规则等问题上持有共同立场的国家。”^③美国“将与‘志同道合’的国家一起，努力建立一个人们所期望的环境或相关行为准则，这种环境将符合我们的外交与国防政策并能指导我们的国际伙伴关系。”“我们将通过外交和联盟关系，寻求将尽可能多的利益攸关者纳入这一网络空间构想，因为这将产生巨大的经济、社会、政治和安全效益。与国内外的私营部门开展富有成效的合作，将对我们的努力起到支撑作用。”^④在互联网基础资源的分配上，美国得到了英国、日本和瑞典三家拥有根服务器的国家的支持。美国还与日本举行网络安全综合对话，商谈应对网络入侵，并建立网络空间行为准则，以争夺网络空间安全的国际规则的主动权。

中国则以握有较大发言权和主动权的国际平台为主展开凝聚共识的努力。迄今中国已在东南亚国家联盟（ASEAN）、上海合作组织（SCO）、金砖国家（BRICS）等国际组织框架内就网络安全问题进行多边磋商，协调政策，签署了《中国-东盟电信监管理事会关于网络安全问题的合作框架》（2009年）、《上合组织成员国保障国际信息安

① 王群，前引文。

② U.S. House, 112th Congress, “H.RES.628-Expressing the Sense of the House of Representatives That the United States Should Preserve, Enhance, and Increase Access to An Open, Global Internet,” Apr. 19, 2012.

③ U.S. White House, “Cyberspace Policy Review: Assuring a Trusted and Resilient Information and Communications Infrastructure,” May 29, 2009.

④ U.S. White House, “International Strategy for Cyberspace: Prosperity, Security, and Openness in A Networked World,” May 2011.

全政府间合作协定》(2009年)。2012年9月,中国、俄罗斯、巴西、南非互联网主管部门共同举办首届新兴国家互联网圆桌会议,议题涉及“互联网发展及治理”、“网络空间安全”、“新兴国家互联网领域的交流与合作”。2012年12月还举办了中韩互联网圆桌会议,双方表示要加强国际互联网治理立场协调。中国在这些双边和多边的渠道中逐渐积累了一些政策共识,同时以这些共识为依托,在更广泛的国际平台如联合国大会、国际电信联盟、世界知识产权组织等政府间国际组织中寻求国际支持。

2012年12月,国际电信世界大会就国际电信联盟新电信规则进行讨论,网络安全和互联网治理也在议题之列。会议之前,美国即表示反对任何对互联网带来更大监管的提案,反对新电信规则包含任何有关互联网的条款,不支持任何有利于内容审查或阻止信息和思想自由流动而拓宽电信规则范围的努力。^①中俄等国希望推动国际电信联盟获得互联网治理更大的权力,为各国政府管理互联网内容争取合法性。突尼斯代表则提请增加保护在线言论自由的内容。在国际电信联盟提供讨论的初稿中,包含了互联网、信息安全、网络犯罪等条款。由于美国坚决反对,新电信规则条约文本未出现互联网条款,并强调“条约并不针对电信涉及内容的方面”,大会另通过决议案表示“各国政府都应该在国际互联网管理中发挥同等作用、承担同等责任”。也由于一些国家反对,新电信规则未包含保护网络言论自由的内容。尽管如此,新电信规则出台后,中俄等89个主要发展中国家予以签署,而美、加、英、澳等55个西方国家拒绝签署。这次大会可谓中美在网络安全等议题上所持立场的一次国际对决,国际阵营的分化也得到充分展现。

四 网络安全问题对中美关系的影响

网络安全问题在中美关系中快速升温,其潜在影响将不亚于九一一事件对中美关系的影响。不同的是,九一一之后美国因反恐需求重新定位其全球战略,促使中美关系合作的一面占据主导,而网络安全问题凸显了中美关系竞争和冲突的一面,将对中美发展新型大国关系形成新的障碍。

(一)对中美关系的影响

目前网络安全问题对中美关系的影响仍然是有限的和局部的,但由于国家利益和原则立场的差异,网络安全问题有可能产生全面和深远的影响。

1.网络安全问题将会促使美国国家安全战略转型,冲击当前中美关系的战略

^① Terry Kramer, “on International Telecommunications Conference,” Nov. 29, 2012, available at: <http://translations.state.gov/st/english/texttrans/2012/11/20121129139303.html>.

基础。

美国的政治领导人往往愿意强调甚至夸大国家安全威胁,以获取公众支持,这种现实主义偏好在美国决策圈长期存在。历史上美国国家安全战略的重大转折都是基于对战略威胁改变的判断,换言之,美国国家安全战略转变的过程即是发现新威胁和新敌人的过程。冷战后传统大国军事威胁减弱,国际经济竞争及分配性冲突增加,国家安全概念的模糊性越发明显。^①美国也不断更新国家安全的涵盖范围,经济、环境、恐怖主义等非传统领域纷纷进入其国家安全战略考虑,将网络安全上升到国家安全高度正是这种趋势和思维的结合,也隐含了美国重新定义核心利益和战略威胁的可能性。近年来,“美国对网络安全忧患已经到了白热化的程度”。^②

网络安全问题加深了美国对本土安全的担忧。珍珠港事件、九一一事件都是外部力量对美国本土的直接打击,造成了重大人员伤亡和经济损失。“正如第二次世界大战战将美国从孤立主义中唤醒,九一一恐怖袭击再次打碎了美国本土无懈可击的想法。”^③美国国内迅速形成共识,促成国家安全战略的重大转变。九一一事件后,美国的战略重心迅速转移至应对国际恐怖主义威胁,对中国实力增长的担忧和改变中国的意愿都降低了,从而加大了中美的合作空间。中美关系的后续发展也印证了这一点,双方务实地看待双边争议和矛盾,妥善地处理台湾、西藏、人权、贸易等敏感问题。但网络安全问题与珍珠港事件、九一一事件的最大差异在于美国对威胁来源的判断。一个严峻的现实是,美国政府和社会公众已经形成一个印象,网络安全是美国国土安全的严重威胁,而中国的网络攻击是这些威胁的主要来源。如前所述,网络安全问题对中美经贸、外交和军事关系都产生了重要的负面影响,这势将冲击当前中美关系稳定发展的战略基础。

2.网络安全问题将促使美国调整对华政策的优先次序,改变当前中美关系的议程。

近年来,中美战略竞争态势日趋明显,各领域矛盾和冲突不断增多。随着网络安全问题越来越受关注,美国行政部门将出台一系列网络安全相关政策,国会也将通过一些网络安全相关立法,这些政策和立法很可能从技术、贸易、政治和安全等方面添加“中国网络威胁”内容。美国情报界《安全威胁评估报告》每年都会对美国国家安全

① 罗伯特·基欧汉、约瑟夫·奈:《权力与相互依赖》(第三版,门洪华译),北京大学出版社2001年版,第6~8页。

② Kenneth Lieberthal and Peter W. Singer, *Cybersecurity and U.S.-China Relations* (Brookings Institute, 2012), p.3.

③ Paul R. Viotti, Michael A. Ophem, Nicholas Bowen eds., *Terrorism and Homeland Security: Thinking Strategically about Policy* (New York: CRC Press, 2008), p.69.

的威胁进行分类排序,2011年该报告列出的威胁来源榜单为恐怖主义和大规模杀伤性武器的扩散,^①2012年该报告中的前三位为恐怖主义、武器扩散、网络威胁,^②2013年报告中的前三位为网络威胁、恐怖主义与跨国有组织犯罪、武器扩散。^③这种次序的变化必将在中美双边对话机制和议程中得到体现。

近年来,中美处理双边关系的机制不断发展,中美关系正常化以来陆续建立各种层级和形式的双边对话机制已达九十多个,涉及经贸、防务、安全、人权等多个方面。可以预料,随着网络安全热度不断升高,网络安全议题将“嵌入”多个重要的双边对话机制,如中美商贸联委会、战略与经济对话、防务磋商、人权对话等。中美国家元首会晤、官员互访也都回避不了网络安全问题。特别是作为最高层级的双边对话机制,中美战略与经济对话已将网络安全问题纳入议程,并专设中美网络事务磋商小组,^④意味着网络安全问题已上升到双边关系的战略高度。

(二)对中国的启示

网络安全问题已经与中国国内经济社会运行和发展中美关系密不可分,中国为阐释原则立场进行了大量的努力,但外界对中国的意图和政策仍有很多疑虑。反观美国,全方位的网络安全战略清晰可见,各项政策稳步推进。中国可从中获得有益的启示。

1. 重视国内政策的公共支持。

在网络安全问题上,中国偏重于国内经济发展和政治稳定的需求,对争取国内和国际共识的关注度不够。网络空间与太空、海洋等全球公共空间相比一个重要的区别是参与主体的多样性,太空及海洋秩序国际治理的主体是各国政府和专业机构,协调国际公共政策涉及面相对较窄。而迄今推动网络空间迅速发展的主体是私营部门,他们在技术、规则和应用方面保持持续创新能力,与网络空间可提供一个政府干预较少的宽松环境密切相关,广大网络用户的参与也是网络空间发展不可或缺的推动力。美国政府强调私营部门的主体地位、反对政府或政府间国际组织管理互联网、坚持互联网的访问、保护个人隐私,这些原则立场在美国国内和国际上都

① U.S. Intelligence Community, *Worldwide Threat Assessment of the U.S. Intelligence Community*, Feb. 16, 2011, available at: http://www.dni.gov/files/documents/Newsroom/Testimonies/20110216_testimony_sfr.pdf.

② U.S. Intelligence Community, *Worldwide Threat Assessment of the U.S. Intelligence Community*, Feb. 2, 2012, available at: http://www.dni.gov/files/documents/Newsroom/Testimonies/20120202_testimony_wta.pdf.

③ U.S. Intelligence Community, *Worldwide Threat Assessment of the U.S. Intelligence Community*, Apr. 18, 2013, available at: <http://www.intelligence.senate.gov/130312/clapper.pdf>.

④ John Kerry, “Solo Press Availability in Beijing,” Apr. 13, 2013, available at: <http://www.state.gov/secretary/remarks/2013/04/207469.htm>.

有着较高的支持度。如奥巴马政府虽然认为网络盗版对企业造成了巨大损失,但仍反对国会通过旨在保护网络知识产权的《禁止网络盗版法案》和《保护知识产权法案》,因为这两个法案可能伤害更为重要的个人隐私和整个互联网行业的发展。^① 中国拥有最大的互联网和移动通讯用户群体,中国企业的应用创新和竞争能力已开始展现,如电子商务领域的阿里巴巴、社交网络与移动网络相结合的微信、微博等。因此,中国政府要鼓励企业和个人参与网络安全治理的非政府组织,并从培育网络空间国际竞争力的角度给中国信息技术企业和产品以更坚定的支持。

2. 有效应对美国就网络安全问题对中国的施压与指责。

一方面要善于利用美国在网络安全问题上的内外矛盾。如美国惯常指责中国政府参与或支持攻击其政府、企业和机构的网络系统,窃取技术和商业机密、军事和战略情报等。然而,2013年6月曝光的“棱镜计划”显示美国对世界各国进行长期和系统的网络监控和情报获取活动,不论是敌对国家、竞争对手还是联盟伙伴概莫能外,面对国际社会的指责,美国以反恐需要、符合国内法律和范围可控等理由加以辩解,还特别强调其网络监控性质不同于中国的技术和商业机密窃取活动。对此,中国可从国际社会的共同关切入手,就“棱镜计划”的国际合法性对美提出交涉,同时将在华美企将属中国管辖范围的网络数据提供给美国政府界定为侵权行为。^② 再如美国政府以网络安全为由对中国企业加以市场准入限制,从而在实质上对本国企业予以支持。2012年美国国会众议院情报委员会发布了有关华为和中兴通讯威胁美国国家安全的报告,^③有评论认为思科参与了游说国会对华为展开审查的活动,思科随即发表声明,声称自己并未游说国会,还称与另一家中国企业中兴通讯是合作伙伴而非对手。^④ 这反映了美国企业的矛盾心理,既期待中国的市场机会,又希望政府帮忙打压竞争对手,还害怕遭致中国的报复。这种矛盾心理在谷歌、微软、雅虎及未能进入中

① 《禁止网络盗版法案》(Stop Online Piracy Act, SOPA)和《保护知识产权法案》(Preventing Real Online Threats to Economic Creativity and Theft of Intellectual Property Act, PIPA)得到美国众多知识产权组织和国会议员的支持,但多数互联网企业和网民坚决反对。2012年国会讨论期间,维基、谷歌、脸谱、优兔、美国在线等互联网企业进行了各种形式的抗议活动,奥巴马也明确表态不支持这两个法案。

② 根据已披露的信息,美国国家安全局“棱镜计划”的依据是《爱国者法案》和《外国情报监视法案》(The Foreign Intelligence Surveillance Act, FISA),情报部门向外国情报监视法庭提出调查申请,获得许可后,再要求相关互联网公司开放数据服务器访问接口或直接提供数据。因此美国政府一再强调该计划的目标、程序和结果都合法。但如果美国公司将其他国家获得的个人信息和运行数据交给美国政府,就存在侵犯个人财产权甚至它国主权的问题。

③ U.S. House Permanent Select Committee on Intelligence, “Investigative Report on the U.S. National Security Issues Posed by Chinese Telecommunications Companies Huawei and ZTE,” Oct. 8, 2011.

④ Cisco, “What Cisco Did Was Not Lobbying,” *Washington Post*, Oct. 10, 2012, available at: http://articles.washingtonpost.com/2012-10-20/opinions/35500947_1_huawei-cisco-house-intelligence-committee.

国市场的脸谱、推特等公司那里都有所体现。

另一方面要寻找并积累中美之间的共识。中美不仅是世界两大经济体,也是两个最大的互联网国家。中美之间就网络安全治理的原则达成共识,建立共同遵守的网络行为规范是实现网络安全国际治理最重要的基础,一个不包含中美共识的网络安全制度安排必定是不完整的,必将破坏网络空间的统一性并造成国际分裂。应当看到,中美都表示要建立共同遵守的网络空间行为规范,应从双方已形成共识的原则或领域着手,推动更广泛的政策协调。目前中美在共同应对网络安全问题已经有一些机制,取得了一定成效,如2012年国际电信世界大会召开之前,美国代表团团长泰里·克雷默(Terry Kramer)到北京与中国工信部协调立场,着重在网络安全与网络流量管理等问题上交换意见。再如共同打击网络犯罪方面,2012年10月,中国国家互联网应急中心接美国国家互联网应急中心通报,称中国境内一些主机被恶意程序控制正在参与针对美国一家银行和一家大型公司的拒绝服务攻击,中国方面对位于中国境内的IP地址进行了及时处理。^①这些合作对于积累中美在网络安全问题上的共同利益和合作共识,有着长期和积极的意义。策略上,曼迪昂特报告也是一个启示,中国应对重要目标受到的网络攻击和相应损失进行跟踪调查,尤其是对来自境外的一些系统性和长期性的网络攻击进行取证分析,形成完整的证据链,在中美有关网络安全问题的争议中,拿出有说服力的证据。

总之,美国提升网络安全问题层级,并以此对中国进行指责和施压,有其国内政治的因素,也有夸大的成分。但毫无疑问,美国有着无可匹敌的国际影响力和强大的问题塑造能力,正如九一一以来,美国迅速将恐怖主义规划成整个国际社会的议程,中美的经贸、军事、外交关系也都增添了反恐内容。美国对网络安全问题的高度关注也将改变国际关系和中美关系的运行轨迹。“世界上没有哪个双边关系比美中关系更能深刻影响未来国际政治。而在这个双边关系中,没有哪个议题像网络安全一样快速升温,并且在很短的时间内造成了种种摩擦。”^②因此,中国应从战略高度认识和定位网络安全问题,重视其对中美关系的长期影响。2013年6月中美元首加州会晤就网络安全问题达成重要共识,即要在合作共赢的新型大国关系的目标框架下构建国与国之间新的合作模式,共同应对包括网络安全在内的各种全球性挑战。^③这就

① 中国国家互联网应急中心:《2012年中国互联网网络安全态势综述》,2013年3月20日,参阅网页<http://www.cert.org.cn/publish/main/upload/File/201303212012CNCERTreport.pdf>,第12页。

② Kenneth Lieberthal and Peter W. Singer, *Cybersecurity and U.S.-China Relations*, p.vi.

③ 《跨越太平洋的合作——国务委员杨洁篪谈习近平主席与奥巴马总统安纳伯格庄园会晤成果》,2013年6月9日,参阅外交部网站http://www.fmprc.gov.cn/mfa_chn/wjdt_611265/gjldrhd_611267/t1048973.shtm。

将中美网络安全问题上的利益差异和政策分歧纳入共同管控范畴,为避免中美在网络空间的对抗和冲突奠定了战略基础。

汪晓风:复旦大学美国研究中心助理研究员

(本文责任编辑:魏红霞)

美国国家网络安全战略的演进及实践^①

沈逸

[内容提要]美国作为互联网概念、关键技术与核心设备的发源地和最大的软硬件资源占有国,其网络安全战略经历了保护关键基础设施安全、监视控制特定内容信息流动、准备跨界行动以积极防御直至形塑全球网络空间信息内容的演进过程。冷战结束以来,特别是奥巴马政府时期,随着美国整体实力的压倒性优势持续减弱,美国在网络安全领域的相对战略优势更加凸显,技术创新与网络安全对于美国国家利益的重要性更加凸显,网络安全问题在美国国家安全战略整体框架中的重要性日益呈现上升趋势。

关键词:美国外交 网络安全 国家网络安全战略

2013年2月19日,美国网络安全公司曼迪亚特公布了安全研究报告,指责中国政府支持黑客窃取美国商业机密并转交中国公司的做法不仅损害了美国公司的商业利益,危害了美国国内的就业,而且从战略层面挑战了美国的国家安全。^②2月20日,白宫发布了一项打击窃取美国商业机密的新战略,建立了一个美国面临来自中国网络攻击威胁的叙事结构:中国政府使用国家力量,对美国私营公司发动网络攻击,窃取商业机密,然后转交给中国公司对美国展开不公平竞争,这一不公平竞争已经严

① 本文为上海市哲学社会科学规划课题“互联网与国际关系”(项目编号:2011BGJ004)、上海市浦江人才计划“新媒体、跨国网络与国家安全”的阶段性研究成果。感谢《美国研究》杂志的编辑与匿名评审专家提出的宝贵意见和建议。文中可能的疏漏由笔者负责。

② Mandiant APT1 Report: Exposing One of China's Cyber Espionage Units, 来源: http://intelreport.mandiant.com/Mandiant_APT1_Report.pdf, 登录日期: 2013年7月14日。

重威胁美国的经济安全。^① 2013年6月,前美国国家安全局承包商的合同制员工斯诺登(Snowden)披露美国国家安全局建成并运行着大型的监控项目“棱镜”(PRISM),能够对全球各国的网络通讯活动进行全面监控。^② 这是网络安全问题影响到国家安全并对大国关系构成挑战的最新事例。对中国来说,理解美国国家网络安全战略的演进及其影响具有重要的理论价值与实践意义。在展开对美国国家网络安全战略的分析之前,先对相关的概念进行辨析,明确相互之间的联系与区别。

一 信息安全与网络安全的联系与区别

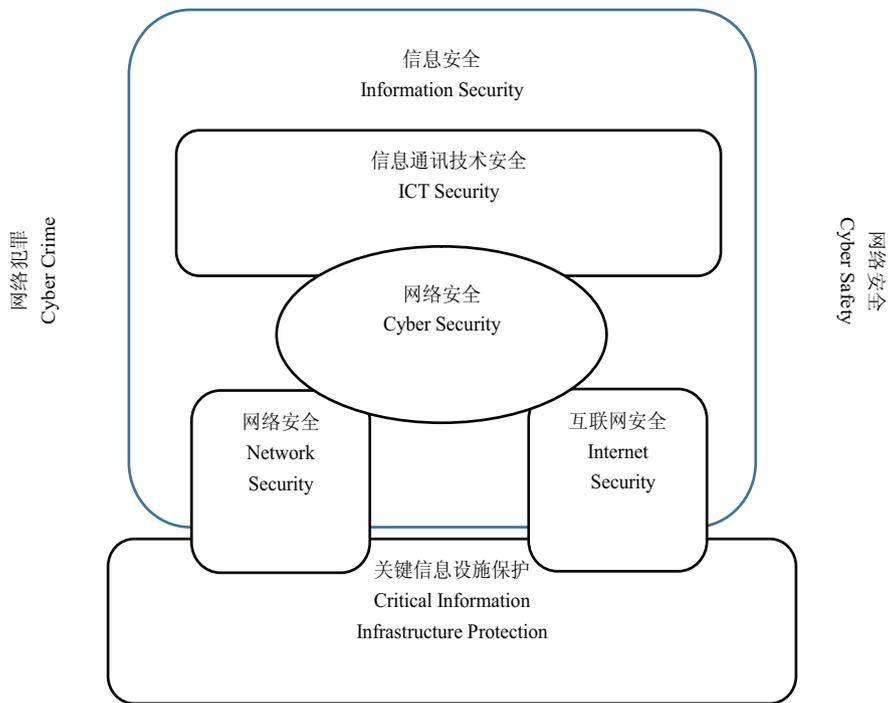
“网络安全”(Cyber Security)、“信息安全”(Information Security)、信息通信技术安全(Information Communication Technology Security)、“网络安全”(Network Security)、“互联网安全”(Internet Security)、关键基础设施保护(Critical Information Infrastructure Protection)是欧美发达国家探讨网络空间发展与国家安全关系时经常涉及到的一组概念。这些概念相互之间的关系,如下页图所示。

下页图是国际标准化组织(ISO)已经认可的概念图示,用于描述信息安全管理体制内各相关概念的关系:信息安全(Information Security)是最一般的描述,旨在强调根据相关用户的需要,保障信息的保密性、完整性和可用性;网络安全(Network Security)关注如何在技术层面,对那些实际运行的网络,确保分布在网络上的组织内部、组织与组织之间,以及组织与个人之间的信息安全;互联网安全(Internet Security)关注在互联网(也就是使用TCP/IP协议连接起来的网络)如何保障可靠性和可用性;关键基础设施保护(Critical Information Infrastructure Protection)保障那些提供或者关键基础设施运营者的网络系统的安全,关键基础设施运营商包括能源、通讯、饮用水系统等,关键基础设施保护确保这些系统和网络在面临各种类型的风险时能得到足够保护,有足够的弹性或者防御能力;网络安全(Cyber Security)又被称为网络空间的安全(Cyberspace Security)被定义为保障在网络空间上存储的信息的保密性、完整性和可用性,而网络空间存储信息的真实性、可核实性、不可抵赖性以及可

① Administration's Strategy on Mitigating the Theft of U.S. Trade Secrets, 来源:http://www.whitehouse.gov/sites/default/files/omb/IPEC/admin_strategy_on_mitigating_the_theft_of_u.s._trade_secrets.pdf, 登录日期:2013年7月14日。

② Gellman Barton, Laura Poitras, "US Intelligence Mining Data from Nine U.S. Internet Companies in Broad Secret Program," *The Washington Post*, June 6, 2013, 来源:http://www.washingtonpost.com/investigations/us-intelligence-mining-data-from-nine-us-internet-companies-in-broad-secret-program/2013/06/06/3a0c0da8-cebf-11e2-8845-d970ccb04497_story.html, 登录日期:2013年7月14日。

靠性也可以纳入网络安全(Cyber Security)的框架内。^①



图：网络安全战略相关概念图示

国际电信联盟(International Telecommunication Union)将网络安全(Cyber Security)定义为“工具、政策、安全概念、安全保障、指导方针、风险管理方法、行动、训练、最好的实践、保障措施以及技术的集合,这一集合能够被用于保障网络环境,以及组织和用户的财产。组织和用户的财产包括相互链接的计算设备、个人计算机、基础设施、应用、服务器、通讯系统,以及所有在网络环境里存储/或传输的信息的综合。网络安全旨在实现并维护组织和用户资产在网络空间的安全属性,反击网络环境中相关的安全风险。安全属性包括可用性、可信度(包括真实性以及不可抵赖性)以及保密性。”^②

毫无疑问信息安全(Information Security)与网络安全(Cyber Security)是两个密切联系又存在区别的概念:信息安全里的“信息”涵盖了各种形式的信息,其起源和出现的时间较网络安全更早;网络安全,从某种意义上来说,可以被理解为网络空间

① Alexander kilmburg ed., *National Cyber Security: Framework Manul*, (NATO Cooperation Cyber Defense Centre of Excellence, 2012), p.10.

② Definition of cybersecurity, 来源:<http://www.itu.int/en/ITU-T/studygroups/com17/Pages/cybersecurity.aspx>, 登录日期:2013年7月14日。

的安全,其中最重要和最主要的内容,当然如前所述,就是要保障在网络空间里存储的信息的安全,但同时为了实践这一目标,网络安全就必须将其涉及的范围从基础延伸到政策、行动、观念等诸多层面。

从上述定义还可以发现,信息安全界定的方式是安全的客体,也就是需要被保障的是“信息”的安全;而网络安全的界定,更多的是和一个特定的“空间”,也就是网络空间(Cyberspace)密切相关,相比“信息安全”,网络安全更加关注的是要实现的效果,也就是实现整个“网络空间”的安全。网络空间一词,源自1984年加拿大作家吉布森(William Gibson)的科幻小说《神经漫游者》(*Neuromancer*),从构词法上看是控制论(cybernetics)和空间(space)两个单词共同构成的,从概念上说,指通过计算机以及由计算机构成的网络里所支撑起来一个虚拟现实空间,它依托于具体的物理设备而存在于逻辑空间里,同时跨越这两者,借助具体的用户交换着数据、信息。

从国家安全战略研究的视角出发,网络安全在当下,成为了直接影响乃至挑战国家安全的关键所在,严格局限于信息本身的信息安全概念,在21世纪全球网络空间的环境下,作为一个学理和技术层面的概念依然重要,但作为一个中观的且有操作性的概念而言,网络安全的优势更加显著:因为可以将网络空间中各种对国家安全产生影响的因素作为一个有机的整体进行综合考虑,从信息的保障、行为的规制、政策与战略的制定等诸多方面展开相应的论述和分析。

就本文研究的美国国家网络安全战略来说,美国政府目前明确使用的也是网络安全,根据白宫网站有关网络安全的论述,可以发现美方是从网络空间的重要性来讨论网络安全的重要性,而网络安全就意味着美国必须要直面来自网络空间的威胁,而且美国在21世纪的繁荣就有赖于网络安全。^①

为了分析的方便和理解的需要,本文将统一使用“网络安全”来论述美国国家与此相关的战略的演进和实践等。当然,在网络技术问世、网络空间在全球扩散之前,美国的战略准确地说是“信息安全战略”,但考虑到这些战略在目标、手段、逻辑等方面的一致性和延续性,下文的论述将统一使用“网络安全”以及“网络安全战略”。

二 美国国家网络安全战略的演进

2011年5月,美国白宫、国务院、国防部、国土安全部、司法部、商务部联合发布了《网络空间国际战略》。这是美国国家网络安全战略的集大成者,也是第一份明确表达主权国家在国际网络空间中的行动准则的战略文件。该战略文件的出台标志着

^① Cybersecurity, 来源:<http://www.whitehouse.gov/cybersecurity>, 登录日期:2013年7月14日。

美国国家网络安全战略的整体定型。这也是美国网络安全战略经历长期变化、发展、转型之后的阶段性成果。梳理这一变化发展过程,有助于更好地认识和理解美国的国家网络安全战略。

从实践层面来看,美国的网络安全战略经历了一个梯次发展完善的过程:从“保护”敏感信息与数据、关键系统、节点、基础设施安全到侧重“监控”信息内容、“积极防御”潜在威胁,最终发展成为“塑造”有利于美国的全球网络空间。这个梯次发展的过程,最早可以追溯到20世纪40、50年代。当时美国认识到必须对与制造核武器相关的敏感信息进行必要的保护,不能放任其自由流动,否则将有损国家安全。

(一)美国国家网络安全战略长期摇摆于“开放”与“控制”之间

首先,从制度层面来看,自建国之后至第一次世界大战,美国宪法第一修正案(即言论自由条款)对美国政府干预信息流动形成了明显的制约。从思想和观念层面看,美国国内各阶层对政府实施情报搜集和信息流动管制普遍心存疑虑。1921年,美国国务卿史汀生(Henry Lewis Stimson)看到情报破译组截获的日本机密通讯时脱口而出“真正的绅士不拆阅他人信件”。这可以说是这种疑虑的现实表现。到1945年8月16日,当第二次世界大战接近尾声时,美国陆军军法署署长专门向战争部部长提交绝密备忘录,阐明“和平时期拦截外国情报活动的合法性”,强调这种拦截行动不违反美国1934年联邦通讯法的第605条款,也不违反美国宪法第四修正案。^①

当今美国国家网络安全战略的源头可以追溯到1946年《原子能法》和《1947年国家安全感》。这两部法律正式授权政府在“一定情况”下可以对特定类型的信息进行管控。所谓“一定情况”,主要指在涉及国家安全的情况下,可以对相关的信息流动进行管控。网络安全战略的核心概念也因此得以初步界定,即信息自由流动,但不得损害国家安全。

20世纪40年代,美国对信息流动与国家安全的关注焦点是“保护”,也就是保护那些与国家安全相关的信息,主要指与制造原子弹相关的信息,避免因其泄露而损害国家安全。根据1946年《原子能法》,所有与原子弹制造相关的数据被称为“限制性数据”。这种类型的数据必须处于严密的保护之下,不允许任何非政府组织或个人以任何名义接触任何此种信息。

从这时开始,美国逐渐接受了这样一个观念:为了保障国家安全,政府必须控制

^① M.C. Cramer, “Memorandum for: the Secretary of War, Subject: Legality of Signal Intelligence Activities,” 1945, Top Secret, pp.3, 9, 12, 18, 来自 Proquest 公司的美国国家安全解密档案数据库(DNSA),以下涉及美国政府解密的档案文件都来自同一个数据库,除非另作说明。

一些重要的信息,甚至是某些可能涉及个人隐私的信息。但如何界定国家安全,如何判定哪些信息事关国家安全,如何具体加以执行和落实,在美国接下来的具体实践中则存在明显的分歧,最终形成的是一种以开放为主、兼顾保护与控制的安排。1966年通过并由林登·约翰逊总统签署的《信息自由法》可以说是这种安排的最典型的体现。

《信息自由法》规定,政府必须无条件地公布不符合豁免条例的所有信息,任何专横或任意阻碍公众获取政府文件的政府机构成员,都将“面临一个特别委员会的调查,以确认他是否需要为拒绝交出文件承担主要责任。”〔III—Section 552-(a)4(F)〕。《信息自由法》的通过使政府无法对所有政府文件继续保持严密的控制。民众能够援引该法案向政府机关要求查阅有关的文件档案。

另一方面,这一法律规定公众有权接触特定种类之外的政府信息。排在可以免于公开披露的九类信息首位的是“依据行政命令特别授权,基于国防或外交政策利益而需要保密的信息”,其次是“商业机密”以及“可能侵犯个人隐私的信息”〔III—Section 552-(b) 1, 4 and 6〕。^①

上述两部分条款构成了《信息自由法》的主要内容。规定政府机构成员不得阻碍信息公开的条文如同锋利的矛,能够有效地穿透行政部门对内部信息的保护。允许总统以行政命令方式阻止特定信息披露的规定,则让行政部门获得了一个不太大但却足够坚固的盾,使其能够在一定程度上抵挡开放信息的要求。两者并存在一部法律中,看起来很有些自相矛盾之处。

这种看似自相矛盾的规定,实际上正是要求“开放”与主张“控制”两方之间微妙互动的结果。以提出《信息自由法》立法动议的约翰·莫斯(John Moss)参议员为代表的一方认为,应该推动政府信息的公开与透明。莫斯从20世纪50年代后期开始受命就行政机关压制新闻舆论的问题进行调查。这一调查促使莫斯开始关注行政机关滥用权力、阻碍信息自由流动的问题,并促使他最终提出制定《信息自由法》的草案。^②而以林登·约翰逊总统为代表的另一方则试图削弱《信息自由法》对行政机构权力的限制。据当时担任约翰逊总统新闻秘书的比尔·莫耶斯(Bill Moyers)回忆,“约翰逊痛恨任何有关信息自由法的想法,痛恨记者对政府官员追根究底的责问,痛恨对官方观点的挑战。……当国会讨论《信息自由法》时,他试图修改并削弱这份草案。当《信息自由法》进入总统签署的程序时,他威胁要使用‘口袋否决’(Pocket

① President Gerald R. Ford, Memorandum for: The Attorney General, January 12, 1976. Top Secret.

② Philip W. Buchen, Memorandum for: The President, Subject: Legislation on Electronic Surveillance for Foreign Intelligence Purposes, March 15, 1976. Top Secret.

Vote)……虽然他在1966年美国国庆日签署了《信息自由法》，并随后发表了热情洋溢的演说，但是在私下里，他却以污言秽语咒骂《信息自由法》。”^①

从莫耶斯的回忆中，可以部分看出关于信息“开放”的主张在美国确实有着非常强大的影响力，美国政府的权力也确实受到了相应的制约。而另一方面，对国家安全的关注同样无法被完全忽视。两者之间形成了一种微妙的张力结构，并呈现出明显的阶段性起伏，从加强控制和限制信息流动到放松控制和鼓励信息公开，起起伏伏，非常耐人寻味。

1982年，里根总统签署了第12356号总统行政令。该行政命令在1982年至1995年间，允许美国联邦政府相关部门援引《信息自由法》中国家安全例外条款，对大量被认为与国家安全相关的信息不予公开。由此引发并累计的强烈不满，迫使克林顿总统在1995年至1999年间大幅放宽对信息的管制，解密并披露了大量的档案文件。从里根的强化到克林顿的放松，构成一个完整的循环。

2001年11月1日，美国司法部长冈萨雷斯(Alberto R. Gonzales)起草并由美国总统布什签署了第13233号行政命令，限制披露前任总统的相关记录。^② 2002年，美国国会通过《2003年财政年度情报授权法》，对《信息自由法》做出修订，禁止美国情报机构回应任何外国政府或国际组织基于《信息自由法》向美国提出的信息公开要求。这里的情报机构指的是依据《1947年国家安全法》第3条第4款建立的机构，包括中央情报局、国家安全局、国防部情报局、国家图像与测绘局、国家侦察办公室(the National Reconnaissance Office)、国防部内部负责侦察的办公室、分列于陆海空三军和海军陆战队的情报机构、联邦调查局、财政部、能源部、海岸警卫队、国土安全部、美国国务院的情报与研究局，以及其他任何与情报相关的机构。根据总统的需要和国家安全的需求强化信息控制的诉求，通过法律得到了充分体现。

2009年1月21日，奥巴马总统签署了第13489号行政命令，取消了第13233号行政命令的限制。2009年11月29日，奥巴马总统签署了第13526号行政命令，进一步授权政府在接到信息公开的请求之后，对某些特定类型的被认为与国家安全相关的信息进行加密。这意味着那些根据《信息自由法》被允许公开的信息，仍然可能被政府重新设定为不可公开。有趣的是，在同一个行政命令里，奥巴马又提出了一个

① Philip W. Buchen, Talking Points, Meeting: March 12, 1976, at 10:30 a.m. in White House Situation Room, Subject: Legislation on Electronic Surveillance for Foreign Intelligence Purposes, March 12, 1976.

② Executive Order no. 13233, Further Implementation of the Presidential Records Act, 66 F.R. 56025, 来源: <http://www.gpo.gov/fdsys/pkg/FR-2001-11-05/pdf/01-27917.pdf> # page=1, 登录日期: 2013年7月14日。

时间表,规定那些被认为没有必要继续保密的信息,可以在经过一段时间后自动解密。^①

对比奥巴马、布什政府任内签署的这一系列命令,会发现三点:

首先,信息开放确实是美国立国政治思想的重要组成部分,但无论民主、共和两党,在入主白宫之后,都认同此种开放不应危及美国国家安全。同时,虽然开放和控制的直接对象往往是某些具体的信息,但同样足够成为折射出同届政府对网络空间管制的力度,因此在布什、奥巴马等政府任内,这些对信息开放、控制的政令变化,可以看作是衡量或者预测美国政府对网络空间控制力度的重要指标。

其次,信息开放与强化控制之间的张力,不仅仅是理念之争,还与美国国内两党之间的政治斗争存在着微妙而复杂的关系。通过对开放授权涉及的年限、信息类别以及政府具体操作权限的微妙调整,可以构造出满足国内政治斗争需要的新工具。

第三,整体来看,无论党派背景还是个人风格,自2001年之后的美国政府,无论布什政府,还是奥巴马政府都强化了对信息的控制,其主要驱动力都是为了保障美国的国家安全。这是九一一恐怖袭击事件带来的后果。该事件的发生刺激并推动了美国国家网络安全战略的转型。

(二)美国国家网络安全战略向“控制”转型

2001年9月11日,美国遭遇恐怖袭击。在这一事件的推动下,长期迫于美国国内政治压力而潜伏在水下的信息“控制”战略开始浮出水面。其原因在于,九一一事件影响了美国政府制定与实践相关政策所依赖的国内民意基础。美国盖洛普公司从20世纪60年代中期至2003年间进行了一系列的相关调查,了解美国民众对“何谓国家未来最大威胁”的看法。调查设立了大型公司、大型工会和大政府三个选项。调查数据显示,在1965年2月至2004年11月的时段里,美国民众始终认为大政府对于国家的未来构成了最大的威胁。值得注意的是,自冷战后期至2000年10月,认为大政府构成威胁的民众呈现稳定的上升趋势。1985年6月的调查数据显示,50%的受访者认为大政府对美国的安全构成了最大的威胁。2000年10月的调查数据显示,这个数字上升到了65%。^②

然而,九一一事件之后,受访者对这个问题的认知发生了巨大的变化。2002年7月的调查数据显示,只有47%的受访者认为大政府是最大的威胁,这一数字是自

^① Executive Order 13526-Classified National Security Information, 来源:<http://www.whitehouse.gov/the-press-office/executive-order-classified-national-security-information>, 登录日期:2013年7月14日。

^② Darren K. Carlson (Government and Public Affairs Editor), “Big Government, Big Threat?” 来源:<http://www.gallup.com/poll/content/print.aspx?ci=14458>, 登录日期:2013年7月14日。

1983年以来的历史最低点。^①

九一一事件的另一个影响在于,美国民众突然感受到了真实存在的巨大威胁。为了应对这种威胁,他们做出了某种选择,包括暂时牺牲此前被看作是至关重要的核心价值,即个人自由。在九一一事件之后,2002年1月的调查显示,有47%的受访者认为政府应该采取各种必要的措施避免再度在美国发生恐怖袭击事件,其中包括那些会侵犯自由民权的措施。虽然随着时间的推移,这一比率在逐渐降低,但到了2003年11月,仍然有31%的受访者持相同的观点。^②

根据相关的公开信息和资料,美国在网络空间实施的“控制”意味着政府运用特定的信息系统,监视特定范围内的信息流动以及网络用户的活动。以美国来说,其“控制”分为两个部分,包括对外监控和对内监控。

对外监控主要由国家安全局负责。它以冷战时期遗留下来的对苏情报技术收集系统为基础,综合美国自身的解密档案和欧洲议会2001年组织的临时委员会提供的调查报告,凭借20世纪40年代与英国、加拿大、新西兰、澳大利亚签署的《五国情报交换协议》,在全球范围内建立并完善了一套名为“梯队”(Echelon)的监控系统。该系统具备全面监听电话、手机、传真、电子邮件、网页浏览、即时通讯等通讯手段的能力,每天能够处理接近或超过10亿次的通讯。

与对外监控相比,在美国境内重点针对美国公民的信息活动进行的对内监控,始终是美国信息安全战略中的难点。冷战时期,从1947年到1973年,美国国家安全局的“三叶草行动”(Operation Shamrock)曾经在半合法状态下,监控了全美公民所有的国际电报。^③20世纪70年代发生的“水门事件”促使国会对中央情报局等机构进行了秘密听证调查。在此调查过程中,“三叶草行动”意外曝光,由此导致美国国会制定了《1978年对外情报监控法》,禁止在缺少证据的情况下对美国公民的通信活动进行监听。当时担任美国总统的福特(Gerald Rudolph Ford, Jr.)不顾时任国防部长的拉姆斯菲尔德和中情局局长乔治·布什的反对,推动《1978年对外情报监控法》完成立法程序并签署生效。^④

自“水门事件”之后,对内监控成为美国信息安全战略中的一个灰色敏感区域。

① Darren K. Carlson (Government and Public Affairs Editor), “Big Government, Big Threat?”, 来源: <http://www.gallup.com/poll/content/print.aspx?ci=14458>, 登录日期:2013年7月14日。

② Darren K. Carlson, (Government and Politics Editor), “Far Enough? Public Wary of Restricted Liberties,” 来源: <http://www.gallup.com/poll/content/print.aspx?ci=10324>, 登录日期:2013年7月14日。

③ Department of Justice, Report on the Inquiry into CIA-Related Electronic Surveillance Activities, June 30, 1976. Top Secret.

④ Philip W. Buchen, Memorandum for: The President, Subject: Legislation on Electronic Surveillance for Foreign Intelligence Purposes, March 15, 1976. Top Secret.

在具体的行动实施过程中,以联邦调查局为例,虽然它从20世纪70年代开始就逐渐发展出了一套能够对电话(龙系统,Dragon System)和后来的电子邮件与网络浏览进行监控的系统(食肉动物系统,Carnivore System),但其运用仍受到严格的限制:首先,必须取得特定法庭的监听许可(即通过非监听途径证明某个美国公民有被监听的必要),然后才能实施监控;其次,这种监控始终处于严格的保密状态,以避免媒体的关注。九一一事件之前,“食肉动物”系统的存在和运作被曝光,全美舆论顿时一片哗然,迫使国会准备进行听证,并试图对其进行控制。^①

九一一事件后至2008年美国总统选举这段时间,美国国内的政治氛围转变了美国民众对政府监控信息流动的态度,并进一步影响了美国国会议员对相关立法的态度。盖洛普民意调查结果也显示,民众至少在最初的4年间(2001年至2005年)愿意为了“安全”牺牲一定程度的“自由”,接受政府的监控。在这种环境下,美国国会也加快了对相关法律的推进。原本要接受严厉审查甚至可能被强制取消的联邦调查局的“食肉动物”监控系统在国会通过了审查,并且还得到了更多的资金支持。允许政府监控信息流动、要求公司向政府提供个人的互联网活动数据以配合反恐等国家需要的《爱国者法案》获得了通过。《1978年对外情报法》中对监听美国公民设置的前提条件(通过非监听方式获得证据,证明其存在间谍嫌疑等)被删除了。诸如此类的变化都标志着在美国国家网络安全战略中,“控制”开始占据优势地位。

(三)美国国家网络安全战略从“控制”向“塑造”转型

奥巴马参加总统竞选时,布什政府强化监听能力的做法成为民主党攻击的重点之一,理由是此举为了国家安全而危及美国立国的核心价值,因小失大。具有讽刺意味的是,入主白宫之后,奥巴马政府对内和对外控制能力的建设非但没有停止,反而取得了长足的进步,网络安全超越反恐战争的需求,成为美国国家安全的重要组成部分,被赋予更重要的地位。更具进攻性的“积极防御”和“塑造”的概念应运而生,将目标直接指向了全球网络空间。

2011年,美国白宫、国务院、国防部、国土安全部、司法部、商务部联合颁布了《网络空间国际战略》,明确提出了要综合运用3D手段(即外交、防御和发展),确保美国战略目标的实现。其中与防御相关的部分首次将原先局限于国防战略的“威慑”战略引入网络安全领域,提出将综合运用网络空间的技术手段和实体世界的物理杀伤手段,来应对虚拟数字世界的信息攻击。美国国防部在依据《网络空间国际战略》细化

^① Laurie Assed, “FBI Given Deadline on ‘Carnivore’ Issues,” ABC News, Aug. 3rd, 2000, 来源: <http://www.firstamendmentcenter.org/judge-gives-10-day-deadline-for-fbi-in-carnivore-case>, 登录日期:2013年7月14日。

落实的《网络空间行动战略》中,创造了“积极防御”(Active Defense)的概念,明确指出“当发现美国境外的计算机内存储有可能危害美国的代码时”,可以“主动”采用包括物理毁伤在内的手段“越境”攻击,以消除这种威胁。^① 2013年3月12日,美国国家安全局局长、网军司令部司令亚历山大(Keith Alexander)中将在国会参议院军事委员会听证会上作证时表示,美国正在组建40支网络战部队,其中13支属于进攻性部队,27支属于防御性部队,其战略的“攻击性”由此可见一斑。^②

同时,从2010年开始,由克林顿国务卿主导的美国国务院逐渐形成和完善了“互联网自由”的概念,并将其作为核心概念,统领《网络空间国际战略》的全文。这个概念的核心要点在于,通过对全球网络空间信息流动环境的塑造,将全球网络空间和最新的互联网应用作为实践美国外交政策的新工具。谷歌公司2010年与中国大陆发生的争端和摩擦,就是实践这种概念的典型案例,一些参与者实名发表的文章披露了其中的内在联系。突尼斯茉莉花革命的核心组织者之一,也曾撰文披露美国通过互联网和非政府组织将影响力渗透进中东和北非诸国的具体操作流程。曾经参与用新媒体推动跨国活动分子网络的组织和实践活动的白俄罗斯研究者则从实践和学理两个角度指出,这种新型的网络外交在某种程度上和大型能源集团游说美国政府的运作模式很有些相似之处。^③

自2003年到2013年,与网络安全相关国家战略文件、总统行政指令中比较重要的,是如下七份文件。其颁布时间、发布名称以及试图实现的主要目标,如下表所示:^④

表:美国政府有关“网络安全”的文件(2003~2013)

年份	名称	主要目标
2003	保障网络空间安全的国家战略	1. 阻止针对美国关键基础设施的网络攻击 2. 降低面对网络攻击时国家的脆弱性 3. 当网络攻击发生时将损失降到最低, 将恢复时间缩到最短

① Department of Defense Cyberspace Policy Report: A Report to Congress Pursuant to the National Defense Authorization Act for Fiscal Year 2011, Section 934, 来源:http://www.defense.gov/home/features/2011/0411_cyberstrategy/docs/NDAA%20Section%20934%20Report_For%20webpage.pdf, 登录日期:2013年7月14日。

② John Reed, “Cyber Command Fielding 13 ‘Offensive’ Cyber Deterrence Units,” http://killerapps.foreignpolicy.com/posts/2013/03/12/us_cyber_command_developing_13_offensive_cyber_deterrence_units.

③ Golnaz Esfandiari, “The Twitter Devolution,” *Foreign Policy*, June 7th, 2010, 来源:http://www.foreignpolicy.com/articles/2010/06/07/the_twitter_revolution_that_wasnt, 登录日期:2013年7月14日。

④ 自2003年至2013年,美国政府有关“网络安全”的战略文件、报告、计划、法案等累积发布14份以上,本表格选择的依据为美国白宫官方网站有关网络安全(Cyber Security)问题的解释和说明中提示列入参考的重要战略文件。

2008	第 54 号国家安全总统令： 网络安全与监视 第 23 号国土安全总统令： 网络安全与监视	<ol style="list-style-type: none"> 1. 发展一个覆盖所有行政部门的网络情报计划 2. 增加加密网络的安全性 3. 扩展网络教育 4. 界定能够保持持续，实现“跨越式超前”的先进技术研发方向 5. 界定能够提供持久威慑力的技术与方案 6. 多管齐下，对与网络安全相关的供应链风险进行有效管理
2009	网络空间政策审查： 确保可信的适应性强的 信息和通信 基础设施	<ol style="list-style-type: none"> 7. 定义网络安全在私营部门的角色 8. 定义联邦延伸进入关键基础设施领域的网络安全角色 9. 管理联邦企业网络作为一个单一的网络企业与可信任的互联网连接 10. 部署入侵检测系统的传感器整个联邦企业 11. 寻求为跨联邦企业部署入侵防御系统
	国家网络安全全面倡议	<ol style="list-style-type: none"> 12. 协调和重定向的研究和发展 (R&D) 的努力 13. 连接当前网络行动中心，以提高态势感知能力 14. 制定并实施一项政府各部门的网络反情报 (CI) 计划
2011	网络空间可信身份的国家战略	<ol style="list-style-type: none"> 1. 将网络空间可信身份的建立，作为改善网络安全的基石 2. 使用单一的统一身份认证系统，提高安全性，减少因为单一个人使用大量用户名和密码所带来的复杂性、不确定性以及由此导致的不安全和低效 3. 强化可靠性，推进个人、私营公司以及政府围绕建立可靠的身份认证系统展开积极努力
	网络空间国际战略	<ol style="list-style-type: none"> 1. 确认网络空间对美国以及世界的国家安全、经济安全带来了新挑战 2. 美国将在应对挑战与捍卫立国核心原则之间保持平衡 3. 综合运用发展、外交、威慑等方式，实现一个开放、可互动操作、安全、可靠、稳定的全球网络空间
2013	抵销窃取美国贸易机密威胁的行政战略	<p>通过外交方式在海外保障美国贸易机密</p> <p>以自愿参与为基础推进私营公司参与贸易机密</p> <p>强化国内司法合作</p> <p>改进立法，改善公众认知与推广</p>

上述七份文件，构成了美国网络安全战略比较完整的文字表述，结合上文所述有关网络安全历史的演进，可以认为美国网络安全战略已经初步形成了一个完善的体系，其内在逻辑结构、战略目标设置以及政策工具选择相对比较完整。事实上，从美国国家网络安全战略的一系列实践中也能得到比较充分的验证。

三 美国国家网络安全战略的实践

美国的国家网络安全战略实践是丰富而复杂的，甚至比美国公开表述的网络安

全战略本身更加复杂，具有典型的自我中心主义和美国式实用主义的特点。它能够毫不犹豫地围绕美国的国家核心利益，通过核心概念的精准调节，适应不断变化的环境的需求。概括而言，这种实践表现在四个方面，即：防范非国家行为体借助网络威胁美国的国家安全；保护并巩固美国在网络空间的已有优势；支持跨国活动分子网络的颠覆行动，以此实现美国外交政策追求的目标；对正在出现的、可能成为美国对等竞争对手的国家进行网络安全观念的规训，塑造一个符合美国国家利益的网络空间战略大环境。

（一）防范非国家行为体借助网络威胁美国的国家安全

国家安全是美国网络安全战略追求的核心目标，不容任何形式的威胁与挑战。当任何非国家行为体试图以任何方式实施任何被认为危及美国国家安全的行动时，都会遭到美国政府迅速而有效的打击。2010年，非政府组织维基解密和披露了美国政府的“战争文件”和“国务院内部电报”，美国政府对此做出的反应是这种防范行动的典型体现。

这种防范包含两个部分，首先是可见的部分。维基解密事件之后，2011年2月15日，美国国务卿希拉里·克林顿在乔治·华盛顿大学再次发表了有关互联网自由的演说，题为“互联网的正确与错误：在一个网络化世界里的选择与挑战”。希拉里国务卿明确指出，维基解密和披露内部文件的行为不是美国所说的“互联网自由”，这种形式的“自由流动”是“窃密小偷”的行径。希拉里国务卿明确提出，任何形式的互联网自由都不得威胁到美国的国家安全，否则就不是互联网自由。^①

在不可见的部分，美国政府与媒体构筑的良好关系形成了一张悄悄运作的网络，自动对信息进行过滤与加工。其中，《纽约时报》的行为比较具有代表性。得到相关材料之后，在进行报道的前一周，《纽约时报》派出了驻华盛顿办公室主任和高级记者组成的团队，携带采访提纲，甚至可能是已经获得的原始材料，赴白宫研讨报道的角度。《纽约时报》事后称，“来自美国国防部情报局、国家安全局、中央情报局、国务院的人员或其他未标明身份的人围着桌子持续工作了两天时间，告诉《纽约时报》哪些内容是不可以报道的。”当报道发布时，白宫新闻发言人第一时间用“不负责任”对维基解密事件进行定调，并将焦点聚集到了“巴基斯坦情报机构支持塔利班”以及“公布秘密行动的细节有损国家安全”这两点上。《纽约时报》和《纽约邮报》等媒体的报道焦点也如法炮制。除此之外，维基解密网站称，

^① Hillary Rodham Clinton, “Internet Rights and Wrongs: Choices & Challenges in a Networked World,” Feb. 15th, 2011, 来源：<http://www.state.gov/secretary/rm/2011/02/156619.htm>, 登录日期：2013年7月14日。

自从宣布发布机密文件之后，立刻遭到了海量的垃圾数据发起的“拒绝服务攻击”。当时为维基解密服务器提供域名解析服务的美国网络公司则接到了来自美国参议院国土安全委员会主席的电话，并随后宣布停止提供域名解析服务。^①

当黑客组织“匿名”发起针对性的反击，入侵那些配合美国政府打压维基解密行动的公司网站之后，美国政府采取了更加直接的行动。2011年1月27日，FBI在全美12个州和首都华盛顿发出27份搜查令。7月19日，FBI又在全美11个州发出21份搜查令，进一步调查其他设计分布式拒绝服务攻击的“匿名”组织成员。同时，美国司法部向包括推特公司在内的互联网内容供应商及互联网服务供应商发出国家安全信函，要求其提供若干“匿名”组织成员的相关信息，包括IP地址、信用卡账号、发送的信息和内容。这些应对举措凸显了美国网络安全战略以国家为主体、以保障国家安全为首要目标的基本特点。这是任何程序与形式上的安排都无法从实质上加以改变的特点。^②

（二）保持并巩固美国在网络空间的已有优势

美国在网络空间的最大优势之一是，它对全球网络空间的关键基础设施具有实际的管理权限。这种关键基础设施的代表之一，就是域名解析系统DNS。2012年12月，大约150个国家和地区聚集在阿联酋的迪拜，就国际电信联盟管理国际网络空间的条约进行多边会谈。12月13日，美国代表团团长克拉玛（Terry Kramer）在会上明确表示，美国不会同意签署一份改变互联网管理结构的新条约。美方详细阐述了自己的立场和观点：第一，美国拒绝签署任何可用于规范网络服务供应商、政府或私人公司的条约；第二，美国拒绝对包括垃圾邮件在内的网络信息流动做出限制，因为那会损害言论自由；第三，拒绝承认国际电信联盟在保障网络安全方面发挥了积极作用；第四，对互联网的治理必须在现行的互联网名称与数字地址分配机构（ICANN）所谓的多重利益相关方的框架内依法进行；第五，国际电信联盟峰会无权就互联网做出决议。^③

一个基本的事实是，仅仅依据美国的国内法和美国政府、公司掌控的巨大的软硬件资源，美国就可以在某种程度上对全球网络空间进行有效的管理与控制。2011

① Ewen MacAskill, “Wikileaks Website Pulled by Amazon after US Political Pressure,” 来源：<http://www.guardian.co.uk/media/2010/dec/01/wikileaks-website-cables-servers-amazon>, 登录日期：2013年7月14日。

② Terry Frieden, Susan Candiotti, “14 Arrested in Operation Targeting Anonymous,” 来源：<http://edition.cnn.com/2011/CRIME/07/19/new.york.anonymous.warrants/index.html>, 登录日期：2013年7月14日。

③ Terry Kramer, “World Conference on International Telecommunications,” 来源：<http://www.state.gov/e/eb/rls/rm/2012/202040.htm>, 登录日期：2013年7月14日。

年8月11日，IT业界的知名网站Zdnet转载了谷歌公司的一位发言人对德国《经济周刊》(Wirtschafts Woche)的谈话，称“谷歌公司收到了美国相关政府部门依据《爱国者法》开出的国家安全传票(National Security Letter)之后，将存贮在谷歌欧洲‘云数据中心’的数据通过安全的传输架构，越过大西洋，交给了美国的相关政府部门”。^①

另一个长期存在但并非所有人都有勇气面对的事实是，美国长期以来一直具备并且在持续完善着对网络空间数据流动实施有效监控的能力。2013年6月，美国国家安全局前合同制员工斯诺登披露的“棱镜”项目引发轩然大波，包括谷歌在内的9家美国互联网巨头被指长期与美国政府合作，对网络空间几乎所有的数据流动都在实施监控。^②根据公开资料统计，这是迄今为止被曝光的第12个类似的监控项目/计划/行动，这些监控项目/计划/行动最古老的是联邦调查局的卡片索引系统，他在20世纪30年代由当时联邦调查局的胡佛局长引入；持续时间最长范围最广的是2001年被披露的“梯队”系统(Echelon)，它不仅被用于监听前苏联、东欧国家的信号情报，还被欧洲议会认为用于美国公司的商业间谍行动；^③斯诺登披露的“棱镜”主要在监控能力方面有了长足进步，不仅可以记录通讯人、时间、IP地址、通讯时间长度等数据，还能近似实时的监控特定对象在网络空间进行语音、视频通讯内容，也就是说，这个系统能够对“数据流”(Data Flow)进行实时监控。^④

客观地说，当美国具备如此显著地压倒性优势时，它没有任何内在动力愿意基于其他国家的利益考虑做出主动的让步。因此，很显然，尽管有来自其他国家的强烈诉求，但美国并没有太大的兴趣通过一个真正意义上的多边组织，遵循主权国家平等的原则，来改变现有网络空间的治理结构，因为这只会影响或削弱美国在网络空间的已有优势。

(三) 支持跨国活动分子网络的颠覆行动

从1990年代中期开始，美国国防部等系统就已经认识到，互联网的战略价值

① Zack Whittaker, “Google Admits Patriot Act Requests; Handed over European Data to U. S. Authorities,” 来源：<http://www.zdnet.com/blog/igeneration/google-admits-patriot-act-requests-handed-over-european-data-to-u-s-authorities/12191>, 登录日期：2013年7月14日。

② Gellman, Barton; Poitras, Laura, “US Intelligence Mining Data from Nine U. S. Internet Companies in Broad Secret Program,” *The Washington Post*. June. 6th, 2013.

③ Mike Ingram, “European Parliament Concludes Echelon Electronic Spy Network Does Exist,” June 6th, 2001, 来源：<http://www.wsws.org/en/articles/2001/06/ech-j06.html>, 登录日期：2013年7月14日)，该调查报告全文参见：http://www.fas.org/irp/program/process/rapport_echelon_en.pdf。

④ PRISM (surveillance program), 来源：http://en.wikipedia.org/wiki/PRISM_program, 登录日期：2013年7月14日。

之一在于提供了一种低成本的有效工具，帮助美国政府去挑战乃至颠覆那些不符合美国国家利益的所谓威权政体。原来达到这一目的需要采取隐秘的行动，或派遣美国的特种部队冒被抓获的风险渗透到别国境内，或由美国政府直接介入，从而面临巨大的政治风险，而今只要简单地培训非政府组织或者构建跨国活动分子网络就可以了。从2009年伊朗总统选举开始，以国务院为代表的美国政府机构开始积极推进进攻性网络安全战略的实践，其中于2011年2月在埃及进行的实践最具典型意义。

2011年1月25日爆发的埃及危机经历了至少6个月以上的酝酿阶段。在此阶段，以推特和脸谱网为代表的新媒体发挥了“导火索”与“动员工具”的作用。在危机爆发和升级阶段，新媒体扮演了“协调者”、“燃料提供者”与“放大器”的角色，采取了以下步骤：首先，在错综复杂的组织者之间分享信息和资料，生产并传播具有凝聚力的象征性符号；其次，为参加游行示威的人群提供坚持下去的动力，这种动力主要来自外部力量的持续干预、自我实现的心理满足感以及“正在逼近成功”的成就感；最后，通过影响信息传递来放大自身力量，动摇政府应对危机的信心，蛊惑更多的旁观者持续加入其中。

在事件的发生和发展过程中，美国政府扮演的角色比较隐蔽，其作用主要通过三种方式表现出来：

第一，间接通过掌握技术优势的跨国公司，从技术上支持埃及反对派的抗议活动。由与美国政府保持密切关系的谷歌和推特公司出面，为埃及国内的反对派提供有效的信息技术支撑。这种密切关系是通过这两家公司的领导者与美国国务院政策设计办公室下属的21世纪治国方略项目的核心骨干成员的良好互动来维系的。这种技术支撑突出表现在语音推特功能上。在埃及政府关闭90%的互联网接入和手机服务而只留下固定电话服务之后，谷歌公司迅速开发出了语音推特功能，允许用户拨打特定的电话号码给语音信箱留言，软件会自动将留言转为文字信息，发布在推特上，从而确保了示威者与新媒体的链接不被切断。^①

第二，直接运用美国政府的影响抵消埃及政府在强制措施方面的优势。当埃及政府强势切断埃及互联网连接之后，美国施加巨大的压力，要求埃及政府立刻开放

① Doug Gross, "Google, Twitter Help Give Voice to Egyptians," 来源: <http://edition.cnn.com/2011/TECH/web/02/01/google.egypt/index.html>, 登录日期: 2013年7月14日。

网络连接。^①有趣的是，美国同时认为有必要授权美国总统在必要的时候关掉互联网。美国国会曾于2011年讨论过授权美国总统相应权限，使其得以在必要时“在互联网上宣布进入紧急状态”，并欲授予总统“关掉互联网”的权力，后因反对与质疑声过于强烈而暂时搁置。2012年7月6日，奥巴马通过签署“分配国家安全和应急状态准备通讯功能的行政命令”（Assignment of National Security and Emergency Preparedness Communications Functions），间接获得了类似的赋权。^②

第三，通过培训非政府组织借助互联网组织进行示威的能力间接介入其中，推动埃及国内的政治变革。美国事先培养了埃及境内的跨国活动分子网络。埃及组织游行示威的主力四月六日青年运动曾在2008~2011年间系统地接受了美国资助下的技能培训——特别是运用网络组织示威游行、推动政权更迭方面的技能培训。在穆巴拉克下台后不到72小时的时间里，美国《外交政策》杂志就在专题文章中披露了这种培训的基本实施方式。根据介绍，从1999年开始，美国民主基金会、和平之家等机构一直资助南斯拉夫国内非政府组织推翻总统米洛舍维奇的行动，并将这个机构转变成为一个全球性的培训机构，培训各国非政府组织实施和平颠覆行动，“在50个国家举办了50场培训，促成了15次革命”。^③

（四）规训潜在竞争对手的网络安全行为

从克林顿政府任期开始，美国总统发布的国家安全战略报告明确提出，美国真正面临的战略威胁，是在全球范围内出现一个势均力敌的竞争者。当然，最有可能占据这个竞争者位置的候选国家一个是中国，一个是俄罗斯。除此之外，还有大量地区强国进入了待选名单，伊朗算得上是个中翘楚。关于如何应对这类挑战，美国军事记者詹姆斯·亚当斯（James Adams）在其撰写的《下一场世界大战》（*The Next World War*）一书中提出了与遏制苏联的冷战思维有所不同的新思路，即通过网络空间，采取不对称的行动，继续维持美国的优势地位。

该书设想了一个场景：中东地区面临冲突，伊朗和中国试图以常规军事力量介入其中。美国采取的应对方式是，首先在伊朗启动植入德黑兰供电系统的“木马”病毒，关掉德黑兰全城的电源。伊朗束手无策，只能邀请提供这些设备的美国

① Hillary Rodham Clinton, “Remarks With Colombian Vice President Angelino Garzon After Their Meeting,” 来源：<http://www.state.gov/secretary/rm/2011/01/155566.htm>，登录日期：2013年7月14日。这一讲话是在克林顿国务卿与哥伦比亚副总统共同进行的记者招待会上发表的，克林顿在转入哥伦比亚问题前插入了5段针对埃及局势的发言，当时距离埃及政府切断与国际互联网连接不到24小时。

② Executive Order: Assignment of National Security and Emergency Preparedness Communications Functions, 来源：<http://www.whitehouse.gov/the-press-office/2012/07/06/executive-order-assignment-national-security-and-emergency-preparedness>，登录日期：2013年7月14日。

③ Jams Adams, *The Next World War* (Simon & Schuster, March 23, 2001), pp. 15~25.

公司进行杀毒服务，而派来的美方工作人员全部是特工。他们杀掉了旧的病毒程序，然后植入新的病毒程序，使得德黑兰持续陷入混乱状态。在中国，美国启动事先植入三峡电站控制软件中的“木马”病毒，切断对下游的水源供应。同时，美国军方远程致瘫中国人民解放军通讯系统的核心交换机。当中国国家最高领导人因打不通任何电话而如同热锅上的蚂蚁时，美国总统很关切地主动通过中方绝密的内线电话，向其表示“慰问与关心”。最后的结果是，美国兵不刃血地让这两个潜在的竞争者改变了其介入中东事务的安排。当然，这两个国家的关键基础设施也因此恢复了正常。有趣的是，这本书中所描述的美国通过网络空间对潜在对手采取的行动，正是今天美国通过各种方式极力说服中国等国家不要做的事情——尤其是涉及入侵计算机软硬件系统的各种黑客行动。

从内容上看，美国对中国的“担忧”比较集中和完整的表现在了此次有美国公司发布的网络安全报告和美国政府颁布的应对措施里。

在曼迪亚特（Mandiant）公司发布的76页报告中，用了20页左右的篇幅阐述中国人民解放军总参谋部的机构设置与职能，用接近一半的篇幅阐述了其重要的发现与证据，称用6年时间追踪了针对141家美国公司或组织的1905次持续性入侵行动，其中97%的IP地址能够被追踪到上海，而且发现被追踪的入侵使用了简体中文的计算机操作系统。接下来就是建立在推断基础上的结论：此类黑客行动得到了中国政府的支持，“因为中国政府不可能对此类行动一无所知”；这些黑客与中国人民解放军存在密切联系，“因为解放军招募了计算机专业毕业的学生，而且被追踪的所在地上海有解放军的驻军”；这些黑客行动在窃取了美国公司的商业机密之后转交给中国公司，帮助其和美国进行不公平竞争。

在曼迪亚特公司的报告披露之后，美国白宫立刻发布了《减少窃取美国贸易机密的行政战略》（Administration Strategy on Mitigating the Theft of US Trade Secrets）。该战略由美国商务部、国防部、国土安全部、司法部、国务院、财政部、国家情报总监办公室以及美国贸易代表办公室联合发布，认为网络入侵窃取美国商业机密的行动正在严重损害美国的国家利益。在这份141页的报告中，中国在31页被点名，几乎所有“窃取美国贸易机密”的案例，全部用“美国公司的中国雇员”、“中国人”和“中国”作为例证。读完这份报告的人基本会认为，中国正在通过系统的窃取商业机密的行为威胁美国公司的经济利益，并对美国的国家安全构成战略挑战。报告提出用外交行动、国内立法、国内执法行动、加强政府与私营公司间的合作的方式，来应对这样的威胁。整个报告的特点之一，在于将原先停留在传统安全和情报搜集领域的网络安全问题拉入了经济贸易领域，同时将经济贸易领域发生的商业机密被窃问题，上升到国家安全的战略层面进行考量。在此背景下，美

国政府可以制订相应的法规，限制特定的公司（如中国的华为公司和中兴公司）进入美国电信基础设施市场。这种明显的贸易保护主义政策现在变得名正言顺了。原先在美国国内遭遇严重反对的要求公司与政府合作、强化政府对在线信息管制的法案，打着应对来自中国的网络威胁的名义，也比较顺利地进入到了执行阶段。

综合美方已有的战略和政策文件，可以发现美国对网络空间的行动进行了明确的界定，这种界定包含以下三个方面：

首先，是对网络安全概念的界定。美国极力推动根据美国国家利益界定的网络安全概念，认为关键基础设施和存储于信息设施中的信息（特别是商业机密）的安全，属于网络安全的范畴。在网络中传播的非经济类但可能对国家安全构成威胁的信息，原则上不属于网络安全的范畴。对于那些侵犯到美国国家安全的个案，可按照个案来处理。拒绝在法理和原则上承认主权国家拥有对信息内容进行管理的合法性、合理性和正当性。

其次，是对行为对象和具体过程的界定。美国对黑客行动尤其是与中国相关的黑客行动的关注焦点，经历了一个变化的过程。最早的关注点是从人权和政治自由的角度切入的，之后开始关注与美国国家安全相关的机密信息，新一轮的讨论则围绕商业秘密与美国的战略竞争力。美国政府认为，一个国家收集情报是很正常的行为，对此不必否认，但绝不接受利用国家情报机关的能力支持商业竞争的做法。美国此次对中国黑客行动的谴责，将搜集情报的国家行为和窃取商业机密的行动混为一谈，首次明确指出对美国构成威胁的来源是中国用国家情报机关的力量窃取美国的商业机密，这是“不公平竞争”。这是一种新的提法，意图占据道德高地，迫使中国在美国划定的行动范围框架内与美国进行谈判。美国总统奥巴马在致电祝贺习近平当选中国国家主席的电话中，首先提及黑客威胁问题。这可以被看作是某种重要的暗示，预计下一阶段美方将会加大力度，要求将黑客威胁和网络空间行为准则问题纳入中美经济与战略对话的框架。

第三是对行动方式和目标的界定。美国试图通过此类黑客报告制造出一个来自舆论的压力环境，迫使中国不仅同意将网络安全问题纳入中美战略与经济对话的框架，而且严格遵循美国的政策方案来采取相关的应对措施。同时，美国必然要为自己保留最大限度的行动自由空间，包括用美国国家安全局的全球信号监听系统窃取商业机密的行动自由。

如果潜在对手接受了美国的上述界定，就会被引入美国构建的规范体系，其相关行动也自然可以被预测，并符合美国制定的国际规范。

结 语

综上所述，整体来看，保持对互联网发展的国家控制始终是美国政府各种政策与战略的主要选择。美国政府的网络安全战略实践可以概括为如下三个方面：

首先，维持对网络空间关键资源的单边垄断和控制。这种垄断是通过美国政府与互联网名称与数字地址分配机构（Internet Corporation for Assigned Names and Numbers，缩写为 ICANN）的关系来具体体现的。这个组织成立于 1998 年 9 月 18 日，其主要权限包括地址空间（IP Address Space）的分配、协议参数（Protocol Parameters）的配置、域名系统（Domain Name System）与根服务器系统（Root Server System）的管理等涉及全球互联网的重要工作。该组织实际上行使的是互联网号码分配当局（IANA）的职能。而取得这种职能则需要得到美国商务部国家电信和信息管理局（NTIA）以定期续签合同的形式进行的授权。最早签定的互联网号码分配当局合同的有效期为一年，2003 年签定的为三年，2006 年签定的为五年，2012 年签定的合同则将期限延长到七年，包括三年基本合同执行期和两次各两年的延长期。尽管期限在延长，也听取了多方面的意见，但是仅仅从过程安排来说，始终没能脱离美国政府的控制。密切关注并参与其中的中国工业和信息化部电信研究院通信信息研究所的研究人员指出，“尽管表面上是互联网名称与数字地址分配机构来行使互联网号码分配当局的职能，但是美国政府仍然掌握着关键系统的所有权，握有做出最终裁决的权力。（由）互联网名称与数字地址分配机构（ICANN）来行使互联网号码分配当局（IANA）的职能。尽管互联网名称与数字地址分配机构采取了多利益相关方的模式负责互联网的日常运营和维护，但本质上仍然只是一个承包商。”

其次，系统运用美国掌握的技术优势，通过已经存在的政府与公司间的关系，大量开发符合美国网络空间战略目标的新型应用方式。此类实践数量庞大，在此仅举两个代表性的案例。20 世纪 90 年代，美国中央情报局牵头组建了名为 In-Q-Tel 的风险投资公司，资助所有有助于强化美国在信息空间的情报收集与信息监控能力的网络创新应用。其投资对象包括电话挖掘者公司（CallMiner）和可视技术公司（Visible Technology）。前者的创新成果是名为“Callminer Eureka!”的电话录音内容智能分析软件。据称其分析重点不仅包括语音，还包括语调、语速乃至说话过程中的沉默等非语音信息，并进而分析出说话者的真实心理状态。可视技术公司的主打产品是“基于 Web2.0 的信息整合”，即通过每天访问超过 50 万个 Web2.0 网站，抓取包括博客、论坛乃至 Youtube 视频网站的推荐留言在内的信息，精确地

辨识出网上舆论的方向，识别出那些网络舆论的引导者，以及这些舆论或倾向与其客户（中情局现在是这家公司的最终客户）利益间的利弊关系。^① 此外还有更加直接的“机器人水军”技术，即允许1人同时操控多个网络账号，在社交媒体平台参与公共讨论。据英国媒体报道，采购了这一技术的美军中央司令部、美国空军司令部主要将其用于社交媒体的舆论战，以便将恐怖分子的网络战士赶出网络空间。^②

第三，在内容与关系的层面，借助美国在政府、公司、非政府组织三者互动方面的丰富经验，构建灵活多样的基于项目的合作团队或跨国活动分子网络，将美国网络空间战略的指导理念和美国的战略目标植入互联网用户的观念中，塑造国际网络空间的舆论氛围。关于此类行动的政治价值，早在互联网投入商业运作不久的1995年，美国国防部分管低烈度冲突与隐秘行动的副部长办公室战略评估助理曾有过以下精辟的论述：“互联网对威权政体构成了无法有效抗衡的长期战略威胁”，“借助互联网实施的心理行动，能够让对象国国内民众采取原先必须通过美国特种部队才能有效实施的行动……这进而减少了美国特种部队面临的人身威胁，也避免了美国政府直接卷入政治风险。”^③

对包括中国在内的其他国家来说，在可见的未来，主要任务将是探索并理解美国国家网络安全战略的演进及其实践，然后在此基础上用尽可能快的速度建立自身的国家网络安全战略，维护自身在网络空间的合理利益诉求。

沈逸：复旦大学国际关系与公共事务学院国际政治系讲师

（本文责任编辑：杨会军）

① 来源：http://www.iqt.org/portfolio/visible_technologies.html，登录日期：2013年7月14日。该网站开宗明义的宣传，“创立于1999年的本机构，旨在为美国情报界的技术需求以及商用信息技术发展之间架设桥梁”，来源：<http://www.iqt.org/about/mission.html>，登录日期：2013年7月14日。

② Nick Fielding and Ian Cobain, “Revealed: U. S. Spy Operation That Manipulates Social Media,” *Guardian*, Mar. 17, 2011, 来源：<http://www.guardian.co.uk/technology/2011/mar/17/us-spy-operation-social-networks>，登录日期：2013年7月14日。

③ Charles Swett, *Strategic Assessment: The Internet*, Office of the Assistant Secretary of Defense for Special Operation and Low-Intensity Conflict (Policy Planning), 来源：<http://www.fas.org/cp/swett.html>，登录日期：2013年7月14日。

网络安全与澳美同盟

岳小颖

〔内容提要〕在信息化高速发展的时代，网络空间承载着国家安全、军事和情报合作的重荷，导致同盟面临网络攻击具有相当的脆弱性。为应对和打击潜在对手，澳大利亚和美国宣布将网络安全纳入合作的范围，提出拒止性威慑和惩罚性威慑战略。美澳实施网络威慑战略可增强威慑实力，但也面临挑战。网络空间的固有特点影响威慑战略的有效实施；网络威慑战略的实施有可能引发网络军备竞赛，更不利于维护网络安全。通过有效的沟通磋商机制，建立和谐、安全的网络空间，加强合作，实现共同安全，而不是建立在冷战思维指导下的针对第三方的网络同盟，是实现网络安全的最终途径。

关键词：美国外交 网络安全 网络威慑 澳美同盟

自1952年以来，《澳美同盟条约》一直是澳大利亚和美国军事安全关系的政策基石。澳美同盟也是美国亚太同盟体系的重要组成部分。迄今为止，两国在第二次世界大战以来的重大冲突中并肩作战，澳大利亚参加了美国太亚地区的多次大规模军事干涉行动（如朝鲜战争、越南战争、海湾战争、伊拉克战争等）。^①此外，两国还长期保持密切的高层磋商，共同进行军事演练和分享情报。^②半个多世纪以来，

① “Australia-United States Ministerial Consultations (AUSMIN) 2011 Joint Communique”, Media Note, Office of the Spokesperson, San Francisco, California, 15 September 2011, available at: <http://www.state.gov/r/pa/prs/ps/2011/09/172517.htm>.

② “Intelligence Sharing Between Australia and the U. S.,” *The 2005 AUSMIN Joint Communique*, available at: http://www.dfat.gov.au/geo/us/ausmin/ausmin05_joint_communique.html.

同盟合作的内容大多围绕军事紧张和冲突局面，现在，网络攻击的兴起使同盟合作领域发生了变化。

2011年9月15日，在旧金山举行的澳美同盟部长级会议（Australia-United States Ministerial Consultations, AUSMIN）中，澳美国两国官员利用纪念澳新美同盟条约签订60周年的机会，宣布同盟合作领域将扩展到网络空间。这是两国在 NATO 范围外，第一次将网络空间的共同合作正式化。

随后，澳外长陆克文（Kevin Rudd）、国防部长斯蒂芬·史密斯（Stephen Smith）和美国国务卿希拉里、国防部长帕内塔（Leon Panetta）共同发布的联合声明中列举了同盟发生的变化，并指出，自1951年建立同盟关系至今，美澳防务合作日益深化。随着我们对计算机网络依赖的日益加深，两国在网络空间维护国家安全和防范未来可能出现的网络冲突极具现实意义。美澳政府在“网络攻击威胁两国领土完整、政治独立和国家安全”方面持共同观点，“并将通过共同协商来决定应对此类威胁的合理方式。”^①

联合声明的发布，意味着美澳同盟已将网络安全合作纳入同盟合作的范畴，这也代表同盟合作领域的扩展。对此问题，学术界已经展开了一些探讨。如何界定网络空间的“共同威胁与挑战”？什么性质的网络打击“威胁两国领土完整、政治独立和国家安全”？澳美两国对此类威胁是否有相同理解？考虑到互联网领域的特殊性，盟国采取何种共同行动才是适当的？以上都是需要深入探讨的问题。本文将围绕三个问题展开讨论：美澳网络安全合作的动因，两国采取何种战略应对网络威胁，以及当前和未来合作面临的挑战是什么。

一 网络安全合作的动因

网络威胁的范围较为宽泛，既包括如篡改网页等低水平的威胁、恶意程序和致

① Joint press conference with Secretary of State Hillary Clinton, Secretary of Defense Leon Panetta, Minister for Foreign Affairs Kevin Rudd and Minister for Defence Stephen Smith, 16 September, 2011, available at: <http://www.minister.defence.gov.au/2011/09/16/minister-for-defence-%E2%80%93-joint-press-conference-with-secretary-of-state-hillary-clinton-secretary-of-defense-leon-panetta-minister-for-foreign-affairs-kevin-rudd-and-minister-for-defence-steph/>

使网络瘫痪等中等程度威胁，也包括由蠕虫病毒造成的更严重的网络攻击。^①以政治、军事信息和情报目标的战略间谍活动，能改变国家间冲突的后果，甚至改变均势格局。针对经济的间谍活动，将导致相当的经济损失并危及国家未来的竞争优势。^②蠕虫病毒被认为是实施网络威胁、网络间谍活动的重要途径，这是美国及其盟友在网络空间面临的最严峻威胁。

另外，潜在的敌对方正以更快的速度扩大他们的合作网。某些国家和非国家行为体，包括由国家资助的机构和代理人（state-sponsored organizations or proxies），尽管其能力和意图存在差异，但均可对网络安全造成不同程度的威胁。比如爱沙尼亚在2007年所受的分布式拒绝服务攻击（distributed denial of service, DDOS）。爱沙尼亚是历史上第一个政府和关键基础设施经历大规模网络攻击的国家，黑客以政府各部门、国会、银行、媒体的网站为攻击对象，这标志着一种新的、难以追踪、影响国际安全、没有固定模式的威胁的开始。美方认为是某些俄罗斯黑客制造了爱沙尼亚事件，但官方没有证据证实俄罗斯政府与这些黑客的联系。爱沙尼亚国防部前国防次长劳里·艾尔曼（Laurie Elman）说，网络攻击的成果之一就是，它把网络战的概念从国防、情报和网络安全专家研究的重点提升到引起国家政策决策者们关注的高度。2008年，很多人认为，俄罗斯—格鲁吉亚战争期间，格鲁吉亚受到针对其政府网络和媒体的网络中断和分布式拒绝服务攻击，是由俄罗斯支持的黑客发动的。

所以，日益严重的网络威胁和网络间谍活动，国家和非国家行为体迅速扩大的合作网络，让澳美两国感到其政治、经济、军事发展和未来合作与竞争的优势都将受到消极影响，认为在网络空间进行战略合作对其国家安全具有重要意义。

两国合作的驱动因素主要包括以下三个方面：

首先，互联网络已经成为国家、集体、个人生存的重要领域，不同等级的网络威胁对这些重要领域的活力造成巨大威胁。与2009年相比，美国联邦政府在2010年遭受的网络攻击次数上升了39%，美国计算机警备小组（US Computer Emer-

① William J. Broad and David E. Danger, "Worm Was Perfect for Sabotaging Centrifuges," *New York Times*, November 18 2010, available at: <http://www.nytimes.com/2010/11/19/world/middleeast/19stuxnet.html>; Ralph Langner, "Cracking Stuxnet, A 21st-century Cyber Weapon," *TED*, March 2011, available at: http://www.ted.com/talks/ralph_langner_cracking_stuxnet_a_21st_century_cyberweapon.html?awesm=on.ted.com_Langner&utm_content=awesm-publisher&utm_medium=on.ted.com-static&utm_source=langner.com.

② Joseph Nye, *The Future of Power* (PublicAffairs, 2011), p. 145. Brian Grow and Mark Hosenball, "Special Report: in Cyberspy vs. Cyberspy, China Has the Edge", *Reuters*, April 14, 2011, available at: <http://www.reuters.com/article/2011/04/14/us-china-usa-cyberespionage-idUSTRE73D24220110414>.

gency Response Team, US-CERT) 统计, 在 107439 起网络攻击事件中, 对美国政府的攻击有 41776 起。^① 2011 年 5 月, 美国国防部助理部长罗伯特·J. 巴特勒 (Robert J. Butler) 在对参议院国土安全及政府事务委员会的报告中指出, “网络攻击已具备对我国公共基础设施实行相当程度打击的能力。国会及政府职能部门每月遭受攻击逾 18 亿次, 已经成为网络攻击的重要对象。”^② 不仅在政治领域, 军事领域也由于美国军方电脑时常陷入黑客入侵和数据遭窃而陷于窘境。2008 年, 代理木马 (Agent. btz) 病毒被潜入美国驻中东军事基地的外国间谍植入美军内网, 造成美军大量的机密文件丢失。机密文件被窃取的原因主要是被感染的计算机和网络被代理木马病毒远程控制, 然后被发送到域外的指定服务器, 美国五角大楼称这次攻击是其电脑网络遭受的有史以来最严重的入侵。^③ 国家实力的各个构成要素 (政治、军事、经济、外交、社会) 日益依赖网络空间, 特别是网络在澳美同盟的安全、国防、情报共享合作方面不可或缺, 同盟在网络空间的相互依存加强了其在网络威胁造成的消极后果面前的脆弱性, 所以美澳将网络安全议题纳入到同盟安全合作范围内。

其次在信息化高速发展的时代, 网络空间承载着国家政治、安全和军事发展的重荷, 随着网络空间存在的黑客袭击、跨国网络犯罪以及网络恐怖主义事件频发, 各国的网络安全威胁日益严重, 而互联网的特殊性导致其对网络攻击有相当的脆弱性。网络威胁的持续性和全球性, 使它的解决也不可能仅限于单个国家内。澳大利亚安全情报局局长大卫·欧文 (David Owen) 曾表示, 自 2012 年初, 澳安全情报部门已经累计遭受至少五千次针对澳重要企业和政府部门的网络袭击。8 月初, 名为“匿名者” (Anonymoushacker) 的国际黑客组织的澳大利亚分支攻击了澳安全局的服务器, 导致公共主页服务停顿长达半小时之久。他强调, 尽管目前恐怖主义的气焰有所削弱, 世界各国的联合执法能力也进一步加强, 但全球网络间谍活动已经成为危害包括澳大利亚在内的许多国家涉及国家安全的恐怖行为。对此, 澳大利亚应强调与美国合作的必要性, 探讨具有操作性的应对网络威胁的模式。有学者认为, 澳美两国分享共同价值观、具有相似制度结构, 并努力结成“意愿同盟” (Coalition of Willing) 以发展共同战略、政策、法律、标准和技术途径去应对网络

① Elizabeth Montalbano, “Federal Cyber Attacks Rose 39%,” *Information Week*, March 2011, available at: <http://www.informationweek.com/news/government/security/229400156>.

② “Pentagon to Help Protect U. S. Cyber Assets, Infrastructure,” May 2011, available at: <http://www.homelandsecuritynewswire.com/pentagon-help-protect-us-cyber-assets-infrastructure>.

③ Phil Stewart and Jim Wolf, “Old Worm Won’t Die after 2008 Attack on Military,” *Reuters*, June 2011, available at: <http://www.reuters.com/article/2011/06/17/us-usa-cybersecurity-worm-idUSTRE75F5TB20110617>.

威胁。考虑到堪培拉和华盛顿之间长期的军事合作关系，将《澳美同盟条约》定位为两国战略合作的基础是再自然不过的事了。

最后，随着2011年5月美国政府《网络空间国际战略》(International Strategy for Cyberspace)颁布，其“共同创造繁荣、安全、开放的网络世界”的宗旨以及“基本自由、隐私和信息流动自由”的核心原则为美国未来网络安全战略发展指明了方向。这表明美国已将网络安全提升到国际战略的新高度，其中也隐含着谋求网络空间霸权的战略目标。加强与盟友的合作成为美国实现其制网权的重点。《网络空间国际战略》中指出，“美国通过与盟国和伙伴的合作，促进网络空间的集体安全。通过杠杆效应、降低集体风险，在与志同道合国家的有效合作中促进多方面利益相关者的倡议，阻止和打击网络空间的恶意活动。”^①在《网络空间国际战略》发布之前，美国网络安全政策主要侧重于对黑客、互联网犯罪和网络恐怖主义进行技术层面的打击，因此或可将其称为技术性思维。现在美国则着力于联合战略，提倡各国将应对网络威胁提升至战略层面。《网络空间战略》序言中指出，“这不是本届政府第一次围绕技术问题提出应对相关政策挑战的解决方案，而是我们国家第一次和伙伴之间围绕网络空间的各种问题制定一系列统一解决的方法。”^②由此可见，这不仅是美国在加强网络安全思维方式方面的重大变化，而且是对以往安全战略及安全政策的一大超越。

二 网络威慑：安全合作的战略选择

网络安全合作战略的目标是应对潜在敌手引起的网络冲突。网络冲突是跨国行为体和非国家行为体与其他政治势力相结合发动的大规模的、具有政治动机的，通过使用攻击性和防御性能力，包括使用基于网络空间的武器或工具，以破坏国家的数字系统、网络和基础设施为目标的行动。^③网络冲突的含义比网络战争更为宽泛，它包括国家和群体间为达到战略目的各种冲突与强制行为。软件、计算机和网络系

① The White House, International Strategy for Cyberspace: Prosperity, Security, and Openness in a Networked World, p. 11, May 2011, available at: http://www.whitehouse.gov/sites/default/files/rss_viewer/international_strategy_for_cyberspace.pdf.

② The White House, International Strategy for Cyberspace: Prosperity, Security, and Openness in a Networked World, p. 1, May, 2011, available at: http://www.whitehouse.gov/sites/default/files/rss_viewer/international_strategy_for_cyberspace.pdf.

③ James Mulvenon, "Toward A Cyberconflict Studies Research Agenda," *IEEE Security and Privacy*, July - August 2005, pp. 52~55.

统既是攻击的目标，也是手段。^①

澳美两国在政治、经济、军事合作等方面高度依赖网络，然而依赖性也意味着脆弱性。2011年9月，自从将网络安全合作正式列入同盟合作范畴以来，两国已经开始探讨如何进行网络威慑力量建设，慑止他国对澳美网络的进攻。威慑的含义是通过展示或威胁使用强大实力使对手相信，维持现状的收益大于改变现状的收益，从而慑止对方的进攻性行为。美国前国务卿亨利·基辛格认为，威慑包括三个关键性要素：实力、使用实力的意志，以及潜在进攻者对这两方面因素的评估。^②所以，威慑就是采取决定性行为影响对手的决策。国际关系学者格林·施耐德（Glenn Snyder）认为，威慑分为两种类型，即惩罚性威慑（deterrence through punishment）和拒止性威慑（deterrence through denial）。前者是指采取迅速和压倒一切的报复行为，迫使进攻者认识到得不偿失，其立足点是反击能力；后者是以充足的、高效的防御能力和进攻能力，使敌方感到无法实现预期的目的而放弃攻击。^③拒止性威慑侧重于防御性，而惩罚性威慑则依赖鱼死网破的决心和能力，强调进攻性。

拒止性威慑和惩罚性威慑是威慑的两种手段，其实质是澳美同盟防御和进攻能力的构建。拒止性威慑主要以计算机网络防御为基础，避免了占据惩罚性威慑核心位置的“归因性问题”，因为对拒止性威慑而言，知道谁有可能发动攻击并不是关键性问题，关键问题是自己本身在面临可能的攻击时的脆弱性。

加强盟友间的国际合作可增强拒止性威慑的效能。澳美两国可通过备份、增加冗余等方式保护网络关键性的基础设施（如金融系统、交通系统、情报系统等）免受网络攻击。美澳一方网络空间如遭破坏，可借用盟友的网络空间发起攻击。“通过与他国建立防御同盟关系，不仅有助于美国转移风险，而且还可提高应对风险的效率。”^④澳美两国正努力形成可共享的操作程序，以相互协调与广泛的信息交换的方式实施最佳实践，在预警共享能力方面加强合作开发，通过互相间的弹性测试、网络渗透，发展伙伴能力，加强共同训练以形成集体安全。两国通过深化网络安全伙伴关系，形成集体网络威慑概念与倡议，强化其抵御国家与非国家行为体对网络

① Jason Healey, “Advanced Intelligence Support to Cyber Conflict,” Delta risk fundamentals for cyber warfare, Needham, MA, September 28~30, 2010.

② Henry Kissinger, *The Necessity for Choice: Prospects of American Foreign Policy* (New York: Harper & Brothers, 1961), p. 12.

③ Glenn Snyder, *Deterrence and Defense: Toward a Theory of National Security* (Princeton University Press, 1961), p. 51.

④ Department of Defense, *Quadrennial Defense Review Report*, February 2010, XIII, available at: <http://www.defense.gov/qdr/qdr%20as%20of%2029jan10%201600.PDF>, p. 28.

空间发起的袭击的能力，慑止挑战者的进攻。

然而，网络进攻防御平衡是拒止性威慑面临的重要难题。欧文斯（W. A. Owens）认为，进攻者对很多脆弱目标的攻击能力和防御者对各个目标的保护能力之间的差距不是越来越小，反而越来越大。^①另外，有效的网络防御能力建设比进攻能力建设需要更多资金支持，众所周知，互联网黑客，仅需要最小程度的装备（比如计算机、网络连接等），仅需找到接入的方式即可，但网络安全的守卫者，需要保护一个巨型的网络，包括成千上万的网络节点、数不清的接入口，防范和检查任何一个接入的要求。因此，拒止性威慑是成本高昂的，不如惩罚性威慑可靠。

惩罚性威慑理论上提供了更多成功的机会，特别是对付那些具有发达的网络基础设施的对手时。欧文斯认为，惩罚性威慑通过报复手段使敌手为其发起的攻击承担巨大损失，惩罚性威慑对于很大程度上依赖信息科技的国家来说是一个有效的战略，因为这些国家有大量可能成为潜在攻击对象的设施。而且，即便是网络基础设施不那么发达的国家，也有可能特定领域在网络进攻面前具有相当的脆弱性。^②

就军事手段而言，澳美可使用网络武器对敌手进行报复，或使用武装部队对潜在敌人实施常规军事打击。美国有强大的技术支持，可制造具有相当能效的网络武器。而且，网络武器（包括计算机病毒类，黑客类，电磁脉冲类和电子生物类等）与传统的动能武器相比，制造成本相对较低，无须大型的设备支持，仅通过可接入网络的计算机即可制造；在基本不会造成本国人员较大伤亡的情况下可对敌手实施快速打击，并实现使敌国雷达系统失灵、电网瘫痪、通讯中断的目标。^③美国在其发布的《网络空间国际战略》和《网络空间行动战略》中都曾表示，不排除使用常规军事手段打击潜在敌手，如果法律适用于武装冲突中，那也适用于网络攻击。由此可见，某些情况下，美国保留本国真枪荷弹对网络攻击进行打击惩戒的权利。美军战略司令部公开表明，将考虑动用武装部队对使美国重要网络瘫痪的敌对攻击其实施军事打击。

就澳大利亚来说，后九一一时代的“全球反恐战争”为澳美同盟打击非国家行为体提供了先例，在恐怖主义份子袭击了纽约和华盛顿以后，澳大利亚启动了《澳美同盟条约》。2011年澳美部长级会议上，在论述后九一一时代非国家行为体带来

① William A. Owens, Kenneth W. Dam, and Herbert S. Lin eds., *Technology, Policy, Law and Ethics Regarding US Acquisition of Cyberattack Capabilities* (National Academies Press, 2009), p. 44.

② William A. Owens et al., *Technology, Policy, Law and Ethics Regarding US Acquisition of Cyberattack Capabilities*, p. 41.

③ Aliya Sternstein, “DoD: Cyber Weapons May Be Better Than Cyber Espionage Tools,” March 20, 2012, available at: <http://www.nextgov.com/cybersecurity/cybersecurity-report/2012/03/dod-cyber-weapons-may-be-better-than-cyber-espionage-tools/55284/>.

的威胁后，国防部长斯蒂芬·史密斯（Stephen Smith）对共同宣言中的新安排做出进一步解释，“相当程度的网络进攻可以成为启动澳美同盟条约的原因，就像九一一以后我国启动澳美同盟条约打击恐怖主义一样。”^①

然而惩罚性威慑也存在相当的问题，面临以下两方面的主要挑战。首先是所谓的“归因性问题”，使我们很难在第一时间确认攻击者；第二是一系列的可信性问题，包括威慑力有效性的展示、报复能力的传递等。即使美澳向潜在对手传递了明确的威慑信息，即肯定要使用武力对网络攻击进行报复，并且的确拥有强大的网络进攻能力和常规、核攻击能力，但是两国也无法确定对手对这些威胁的感知程度，从而使威慑失效。

以上评估了澳美同盟网络威慑战略（包括拒止性威慑和惩罚性威慑）及其战略薄弱性，这无疑会影响网络威慑战略的效用。

另外，网络威慑战略实施的战略环境也存在一系列结构性限制。首先，两国已明确意识到共同战略的制定和执行需要某些关键资源，比如时间、官僚制度的能效和资金等，但它们来源是有限的，所以为获得最大的收益，以上资源应被最优化使用。第二，澳美将一些重要国家比如中国、俄罗斯和伊朗列为它们网络空间的假想敌，与这些国家之间的政治、经济类、战略等方面的议题与网络安全议题相关联，使问题更难处理。

三 困境与启示

美国的网络安全战略从克林顿时代的侧重于网络安全防御，到小布什时代着力于攻防结合，直到奥巴马政府的以攻为主，实现网络威慑，经历了一个从“被动防御”到“主动进攻”的演化过程。盟友逐渐成为美国网络合作的重要支柱。除澳大利亚外，美国也与日本、韩国、以色列等盟友建立了合作关系。澳美同盟网络安全合作的要旨在于凭借美国强大的实力，借助同盟网络平带，通过网络威慑战略慑止各种潜在敌手的攻击。美澳同盟实施网络威慑战略可增强威慑实力，但也面临挑战。

首先，网络空间的固有特点影响威慑战略的有效实施。

网络战略环境的特点使美澳建立可靠威慑能力的战略基础较为薄弱，造成这种

^① “Australia-United States Ministerial Consultations (AUSMIN) 2011 Joint Communiqué,” media note, Office of the Spokesperson, San Francisco, California, September 15 2011, available at: <http://www.state.gov/r/pa/prs/ps/2011/09/172517.htm>.

薄弱基础的原因是多样的。第一，支持网络空间的技术架构很大程度上对网络入侵和攻击存在脆弱性，这导致整个系统很难进行防御，使进攻占优势。防御者可以通过降低互联性程度缓解不对称性，甚至可以选择切断与网络联系的方式，但是它的成本更加高昂，因为现在包括美国在内的很多发达国家在经济活动、军事行动等广泛领域都依赖互联网。第二，网络技术和行动相对成本低廉，使大多数国家和非国家行为体很容易获取行馆技术，使攻击者进入网络的难度降低。第三，由于网络行动速度上的迅疾性，使防御者以及政策决策者无法在最有短时间内做出有效决策。第四，随着技术的快速发展，网络互联性范围的拓宽速度已经超过政府、公司等采取防御性政策和进行法律构建以应对这些威胁的速度。而且，随着社会传媒和移动式通信的拓展以及云计算等技术的发明，情况变得更糟糕。虽然这些困难已经普遍被政府认识到，但是在维护互联网安全和防范打击方面，网络治理还相当薄弱。最后，网络空间的匿名性为黑客隐藏和伪造真实身份提供了便利条件，包括国家、组织和个人在内的国际关系行为体都可能成为网络打击的实施者，不仅可通过第三方获得服务器和软件程序，而且攻击路径和目标也极易隐匿，这导致威慑标的和对象模糊不清。另外，由于网络空间中的民用和军用，目标相互联通，难以区分，针对军事或政治目标的网络威慑和报复战略也容易导致财产损失与平民伤亡，进而引发人道主义危机。因此，面对网络空间的全新环境，适用于传统军事领域的威慑战略也存在更新的必要性。

其次，网络威慑战略的实施有可能引发网络军备竞赛，更不利于维护网络安全。

澳美同盟部长级会议中，两国曾表示，澳美同盟通建立信息情报分享和网络能力技术的协调，形成共同网络威慑能力很重要。这是澳美同盟条约中第二条含义的自然延伸，“为了更有效地实现本条约地目标，缔约国将单独地和共同地用继续的、有效的自助和互助的办法来保持及发展它们单独及集体的抵抗武装攻击的能力”。更进一步说，应将国家的网络威慑能力与澳美条约中的具体条款连接起来，比如说，网络攻击将被包含在第五条“为了第四条的目的，对任何一缔约国的武装进攻，应认为包括对任何一缔约国的本土或它在太平洋上所管辖的岛屿领土，或它在太平洋上的武装部队，公有船只或飞机的武装进攻”中。

澳大利亚多次参加美国网络军队的军事演习，因为实施拒止性威慑与惩罚性威慑离不开网络军队，美国军方很早就开始组建“网军”并招募大量网络人才，并举行秘密演习。1997年美国提出的“网络中心战”在2001年开始成为美军作战纲领性概念，并在随之而来的伊拉克战争中实施。战争期间，在美国政府授意下，终止了伊拉克顶级域名“.iq”的申请与解析工作，自此，所有的以“.iq”为后缀的网

站从互联网空间全部消失，伊拉克在虚拟世界里就这样被美国击败。美国自 2002 年开始着手建立网络黑客部队，海空军以及战略司令部组建了各自的网络部队和领导机构。当前美军有约五千名专家和五至七万名士兵涉足网络战。^①为验证网络威慑的能力以及进行网络威慑动员，美国进行了“网络风暴”（Cyber Storm）系列演习和其他演习。在澳参加的“网络风暴 III”演习中，模拟了“一些关键基础设施遭受大型网络攻击”的情景，比起前两次网络风暴演习只涉及能源、运输、银行、通信等行业，这从演习涵盖面更广，模拟了 1500 起以上更复杂的网络攻击事件。

美澳实施网络威慑战略的严重后果之一就是引发网络军备竞赛。美国将网络空间武器化并进行各种网络防御与进攻武器的研发，联合其盟友进行网络军演以防止潜在国家和非国家行为体的网络进攻并谋求网络空间的主导权，这必定引发其他国家的连锁反应，使得网络军备竞赛不可避免。其他国家网络攻防武器不断升级又将迫使美澳两国在研究更尖端、更先进的网络武器方面投入更多物力与财力。如此以往，美澳的网络威慑将陷于悖论。

最后，通过有效的沟通磋商机制，建立和谐、安全的网络空间，加强合作，实现共同安全，而不是建立在冷战思维指导下的针对第三方的网络同盟才是实现网络安全的最终途径。

针对网络安全议题，两国将构建由美国国务院领导的长期的双边交流，同时在工作层面建立网络安全法律法规的正式和非正式的双边合作。这些合作交流的目的在于促进信息分享、联合调查和共同防务。澳美会首先联合并使两国网络合作正常化、规范化、制度化，然后争取建立与其他国家的网络安全对话机制。从战略上，澳美将共同行动，加强与其他国家，特别是亚太诸国的双边和多边协商与交流，共同解决问题，而不是采取网络威慑战略。然而，美国却在亚太地区加强了与传统盟友合作，将网络安全视为同盟的重要合作领域。今年 5 月 9 日，美日两国在东京召开了酝酿已久的网络安全问题首次综合对话。两方面内容值得关注，首先是日美两国或将视中国为新的网络安全威胁，其次是两国对话旨在制定利用网络空间的国际规则。^②在此前美国国防部发表的《中国军事与安全态势发展报告》（Military and Security Developments Involving the People's Republic of China）中，首次以官方报告的形式臆测解放军在网络方面的能力与行动，声称 2012 年一些针对美国政府

① 程群：《奥巴马政府的网络安全战略分析》，载《现代国际关系》2010 年第 1 期，第 12 页。

② “Joint Statement on U. S. -Japan Cyber Dialogue,” May 10, 2013, <http://www.state.gov/r/pa/prs/ps/2013/05/209238.htm>.

电脑网络的攻击“看似可直接追溯至中国政府与军队”。报告称中国通过国家支持的“工业和技术间谍行为”提高军事技术水平。日美首次召开网络安全合综合性对话，甚至将来可能出现一种协议，是一种值得注意的新动向。

岳小颖：上海政法学院国际事务与公共管理学院讲师

（本文责任编辑：魏红霞）

美国围绕胚胎干细胞研究的 道德和政治争议^①

张业亮

〔内容提要〕 尽管胚胎干细胞研究所引发的道德、伦理争议是世界性的，但美国是对胚胎干细胞研究争议最为激烈的国家。自从1995年美国国会通过有关胚胎干细胞研究的法律，特别是自小布什政府颁布相关行政命令以来，对胚胎干细胞研究进行监管的政策和法律成为联邦政府推行公共政策时最棘手的问题之一，也是引起美国社会争议和分裂的文化和道德价值观问题之一。与其他西方国家不同，美国围绕胚胎干细胞研究的立法、司法和政策争议主要是围绕联邦政府是否应资助该研究，以及联邦政府是否应将研究限制在现有的胚胎干细胞系内展开的。胚胎干细胞研究之所以在美国引发激烈的争议，宗教和社会保守派的反对、选举政治的驱动、利益集团的游说、联邦制对公共政策的影响是几个重要的原因。它所引发的道德伦理、司法法律、立法和政策争议，已成为美国正在进行的“文化战争”的一个重要组成部分，对美国社会和政治产生了深刻的影响。

关键词：美国社会 科技政策 公共卫生政策 胚胎干细胞研究 文化战争

在影响当今美国政治的文化和道德价值观冲突中，胚胎干细胞研究是与堕胎、同性恋和同性婚姻等并列的又一个引起激烈争议和社会分裂的问题。

^① 感谢《美国研究》匿名评审专家提出的修改意见，文章的疏漏和不当之处由作者负责。

干细胞 (stem cell) 是一种具有多向分化潜能和自我复制能力的原始的未分化细胞。干细胞可分为两大类: 胚胎干细胞 (embryonic stem cells, ESC) 和成体干细胞 (adult stem cells)。成体干细胞可从多种组织中获得, 而胚胎干细胞则只能从五到七天的活的胚胎中分离出来。人胚胎干细胞 (hESC) 是存在于人早期胚胎中的具有发育全能性的细胞类型。胚胎干细胞是全能的, 从理论上讲, 可分化为人体 220 种细胞中的任何一种, 并发育为相应组织器官, 从而被用来治疗组织器官缺损或功能障碍等疾病。大量的研究结果已经证明, 干细胞研究为目前许多不治之症, 如阿尔兹海默症、帕金森氏症、糖尿病、恶性肿瘤等, 提供了更为有效的治疗手段。^①但由于胚胎干细胞的提取过程需要摧毁人类胚胎, 所以该研究从一开始就饱受伦理道德争议。

关于胚胎干细胞研究的伦理争议是世界性的, 但美国是争议最为激烈的国家, 有美国学者甚至称之为“我们时代最大的科学、政治和宗教争议”。^②胚胎干细胞研究涉及科学与宗教、科学与伦理、科学与政治、道德与法律之间的对立和冲突。自 1995 年美国国会通过胚胎干细胞研究的相关法案以来, 对胚胎干细胞研究进行监管的政策和法律已成为美国联邦政府公共政策制定中最为棘手的问题之一, 也是引起美国社会争议和分裂的文化和道德价值观问题之一。它所引发的道德伦理、司法法律、立法和政策争议, 已成为美国正在进行的“文化战争”的一个重要组成部分, 对美国社会和政治产生了深刻的影响。

一 联邦政府胚胎干细胞研究政策的演变

在美国, 政府是否应资助胚胎干细胞研究是个棘手的公共政策问题。到目前为止, 美国联邦政府对胚胎干细胞研究的政策大致经历了以下三个阶段的调整变化。

(一) 禁止联邦政府资助胚胎干细胞研究的阶段 (1970 年代中期~2000 年)

科学界对胚胎干细胞研究可追溯到 1940 年代。在美国, 对胚胎干细胞研究伦理问题的争议始于 1970 年代中期, 伴随着试管婴儿的实验而展开的。1973 年, 美国联邦最高法院对“罗伊诉韦德”(Roe v. Wade) 案的裁决使堕胎合法化, 这一历史性裁决动员了反堕胎人士, 引起其中很多人对胚胎干细胞研究的关注, 因为他们

① 关于胚胎干细胞的医疗价值的著述颇丰, 主要可参看 National Institute of Health, *Stem Cell Basics: Introduction*, Stem Cell Information, available at: <http://stemcells.nih.gov/info/basics/basics1.asp/> 登录时间: 2012 年 8 月 20 日。

② Michael Bellomo, *The Stem Cell Divide: The Facts, the Fiction, and the Fear Driving the Greatest Scientific, Political, and Religious Debate of Our Time* (New York, N. Y.: AMACOM, 2006).

认为该研究同样摧毁人的生命。这促使联邦政府在1977年制定出《保护人类的联邦政策》(The Federal Policy for the Protection of Human Subjects)的行政法规,禁止使用联邦资金为试管婴儿实验提供资助,其中《联邦监管条例》45卷第46条第204款(45CFR § 46. 204 (d))明文规定,“卫生与福利部(Department of Health and Human Services, HHS)及其下辖部门不得拨款给涉及人体外受精的申请或建议。”^①1978年,第一例成功的人体外受精婴儿路易斯·布朗(Louise Brown)在英国诞生,这一事件加大了人们对胚胎干细胞研究相关伦理问题的关注。1979年,美国国家卫生研究院伦理顾问委员会发布《早期人胚胎研究指南》,这个《指南》虽然没有付诸实施,但上述行政法规成为此后十多年美国联邦政府对胚胎干细胞研究进行监管的依据,并为后来联邦政府是否应该为该研究提供资金的一系列争议埋下了伏笔。

1981年,美国培育出第一例试管婴儿。里根执政后,在宗教保守派和反堕胎团体的压力下,于1988年颁布并实施禁止联邦政府为胚胎干细胞研究提供资助的行政命令。1992年,乔治·H. W. 布什总统否决了国会要求取消该禁令的法案,维持了里根的决定。

生物科技领域激烈的国际竞争及干细胞研究潜在的治疗前景,促使美国医学界和相关利益集团加大了对联邦政府资助胚胎干细胞研究进行游说的力度。为保持美国在再生医学领域的领先地位,克林顿入主白宫后于1993年提出《国家卫生研究院振兴法》。这一法案获得国会通过,它的第121款废除了《联邦监管条例》第45卷第46条第204款,授予国家卫生研究院直接为胚胎干细胞研究拨款的权力。^②根据该法,国家卫生研究院成立了一个由科学家、伦理学家、公共政策专家和病人权利团体代表等组成的工作小组,审议胚胎干细胞研究相关道德和伦理问题,决定何种实验可以获得联邦资助。1994年,该小组向克林顿政府提出建议,认为联邦政府应为从生育治疗多余胚胎中获取干细胞提供资助,并为实验而特别建立的胚胎提供资金。克林顿总统于1994年12月2日颁布行政命令,援引道德和伦理的关注,禁止联邦资金资助为研究目的而建立的人类胚胎,但同意为生育治疗多余胚胎的研究提供资金。^③

① 45CFR § 46. 204—Research Involving Pregnant Women or Fetuses, available at: <http://www.hhs.gov/ohrp/humansubjects/guidance/45cfr46.html>, 登录时间:2012年8月20日。

② The National Institutes of Health Revitalization Act, Pub. L. No. 103~143. 关于国家卫生研究院,可参见其网站:<http://www.nih.gov/about/NIHoverview.html>。

③ “Statement by the President, Office of the Press Secretary,” December 2, 1994; Statement, 30 Weekly Comp. Pres. Doc. 2459, Dec. 2, 1994.

克林顿政府的政策激起保守派的不满。在1994年中期选举中，共和党战后40年来首次夺得众议院控制权，这为宗教和社会保守派从立法上禁止联邦资金用于胚胎干细胞研究提供了机会。1995年，众议院在审议1996财年卫生与福利部预算法案时，^①来自阿肯色州的共和党众议员杰伊·迪基（Jay Dickey）和来自密西西比州的共和党参议员罗杰·韦克（Roger Wicker）提出一个附加议案，规定该法案中的资金不得用于：（1）建立人胚胎或研究用胚胎；或者（2）人胚胎被摧毁、丢弃、或已知可能会造成比《联邦监管条例》第45卷第46条第2048款（45 CFR 46.2048（a））或《美国法典》第42卷第289条g款（42 U. S. C289g（b））规定的更大的伤害或死亡风险的研究。^②附加议案还对“胚胎”一词的含义做出了规定。^③该法案经克林顿总统签署生效，后来被称为《迪基-韦克修正案》（The Dickey-Wicker Amendment）。此后，该附加议案每年均成为劳工部、卫生与福利部和教育部年度拨款预算法的一部分，数十年来其内容鲜有变化。这一法律有效地杜绝了联邦资金用于从胚胎中分离干细胞的研究，是迄今为止联邦政府对胚胎干细胞研究进行监管的最重要的一部法律，也是胚胎干细胞研究支持者竭力想推翻的一部法律。

1998年11月，美国弗吉尼亚大学麦迪逊分校生物学家詹姆斯·A. 汤姆森（James A. Thomason）博士成功分离出人体胚胎干细胞并证实其具有分化成从血细胞到皮肤细胞的多能性（pluripotency），开发出第一个人胚胎干细胞系。^④这一发现标志着此领域的研究取得了重大的科学突破，但它再次引发了有关人胚胎干细胞研究的伦理道德争议。

汤姆森博士的发现具有巨大的潜在医学价值，但由于总统行政命令和相关法律禁止资助人胚胎干细胞研究，国家卫生研究院就联邦资金是否能用于支持从胚胎中获取的干细胞进行研究一事，征求卫生与福利部的法律意见。1999年1月，卫生与福利部答复同意科学家用公共资金进行人胚胎干细胞研究，前提是这些干细胞是

① 《平衡预算现付法案》（Balanced Budget Downpayment Act），Public Law No 104-99，§ 128，110 Stat. 26，34.

② H. R. 2010. Sec. 128.《美国法典》第42卷第289条g条全称为“对致命组织移植的研究”（Research on Transplantation of Fetal Tissue），参见：<http://www.gpo.gov/fdays/granule/USCODE-2010-title42-chap6A-subchapIII-partH-sec289g-1/content-detail.h1>.

③ “人类胚胎”或“胚胎”将包括从受精、单性生殖、克隆或其他方式从一个或多个人类性细胞（gametes）中获得的任何组织，可参见H. R. 3010，Sec. 128.

④ “Stem cells: Scientific Progress and Future Research Directions,” NIH, HHS, available at: <http://www.nih.gov/news/stemcell/scireport.htm>, Summary, p. 4; James A. Thomson et al., *Embryonic Stem Cell Lines Derived from Human Blastocysts*, 282 Science 1145, 1145 (1998).

用私人基金分离的。^①据此，国家卫生研究院开始起草对人胚胎干细胞研究提供资助的指南，经过讨论和修改于2000年8月公布了指南的最终文本——《使用人类多能干细胞研究指南》（The Guidelines for Research Using Human Pluripotent Stem Cells）。^②草案和正本都允许联邦政府对人胚胎分离的干细胞研究进行资助，前提是这些干细胞必须是使用私人资金获得的。^③同月，国家卫生研究院受理了第一批人胚胎干细胞（hESC）研究的经费申请。

尽管克林顿政府后期颁布允许联邦政府资助胚胎干细胞研究的行政命令，但是民主党在2000年大选中失利，这使该政策的实施充满变数。直到克林顿卸任，联邦法律一直禁止联邦政府向人胚胎干细胞研究提供资金，该研究只能通过私人提供资金来进行。

（二）有限禁止阶段（2001年～2008年）

乔治·W. 布什政府的胚胎干细胞政策是美国联邦政府对该研究进行监管的一个转折点。

国家卫生研究院指南公布后，遭到了宗教和社会保守派的激烈反对。他们认为，从私立机构分离的胚胎干细胞仍然要摧毁人胚胎，因此，联邦政府对该项研究进行资助违反了《迪基-韦克修正案》，这使胚胎干细胞研究成为2000年总统竞选的一个议题。共和党总统候选人乔治·W. 布什在竞选期间明确表示反对胚胎干细胞研究，称“我反对将联邦政府资金用于涉及摧毁活的人胚胎的干细胞研究”。^④但就任后，小布什总统并没有马上推翻国家卫生研究院指南，而是要求卫生与福利部对胚胎干细胞政策进行审议。在审议期间，国家卫生研究院暂停了对申请联邦资金进行胚胎干细胞研究的批复。在此期间，有关胚胎干细胞研究的争议日趋激烈。

在反对和支持胚胎干细胞研究的团体的双重压力下，小布什政府试图寻求政策

① “AAAS Policy Brief: Stem Cell Research,” available at: <http://www.aaas.org/spp/cstc/briefs/stem-cells/> 登录时间：2012年8月5日。

② “NIH Publishes Final Guidelines for Stem Cell Research,” August 23, 2000, available at: <http://www.nih.gov/news/stemcell/index.htm>.

③ 65 Fed. Reg. 51976 (2000).

④ “Candidate Bush Opposed Embryo Stem Cell Research,” CNN, August 9, 2001, available at: <http://archives.cnn.com/2001/ALLPOLITICS/08/09/bush.history.stem.cell/> 登录时间：2012年8月20日。

平衡。^① 2001年8月9日，布什发布行政命令，允许联邦政府资助人胚胎干细胞研究，但资助的对象仅限于对该日期以前已分离出或已经存在的64个干细胞系。^② 布什在颁布行政命令时说，这些现存的干细胞系得以建立的胚胎已经被摧毁，不能成长为人。行政命令明确规定，禁止联邦资金用于：（1）使用或分离从新摧毁的胚胎中得到的干细胞系；（2）为研究目的而建立的人类胚胎；（3）任何目的的人类胚胎克隆。^③ 该行政命令替代了以前发布的干细胞研究指南和政策，成为联邦政府对胚胎干细胞研究的新政策。根据这一政策，布什宣布联邦政府在2001财年为胚胎干细胞研究提供2.5亿美元资金。^④

布什政府的胚胎干细胞研究政策引起支持和反对该项研究的两派的复杂反应：反对干细胞研究者中的一些人称赞该政策把研究限制在现有的干细胞系内，但另一些人则认为在任何情况下都不应进行该项研究；支持该研究的人则普遍肯定布什总统允许继续进行该研究，但批评该政策把研究局限在现有的干细胞系过于严格，将导致美国在胚胎干细胞研究方面落后于其他国家。^⑤

上述分歧使2004年大选期间关于胚胎干细胞研究的争议白热化，国会内相关立法争议也异常激烈，参众两院都提出了多个相关法案，其中众议院和参议院分别于2005年2月和2006年7月通过的《干细胞研究促进法》（Stem Cell Research Enhancement Act of 2005）^⑥被布什否决，这是布什执政以来首次使用否决权。布什在否决该法案时称：“这一法案将支持剥夺无辜人的生命……跨越了我们社会需要尊重的道德界线。”^⑦

① 小布什本人对开展胚胎干细胞研究持反对态度，但在科学家和病人团体的游说和压力下，小布什政府不得不放松对胚胎干细胞研究的管制。小布什曾对其顾问说，他“正在完全禁止和对可能鼓励生育胚胎扩散开绿灯之间寻求一个解决方案”。《时代周刊》对此评论道：“小布什政府企图通过允许对少数胚胎干细胞系提供资助，杜绝未来对任何从摧毁的胚胎中获取干细胞的研究的资助。通过这种方法，他们使自己处于一种有利的政治地位，即可以声称自己没有成为一个有前景的医学研究的绊脚石。此外，白宫希望布什的妥协可以减少国会通过有可能推翻布什行政命令的法案。”参见：Richard Lacavo, “How Bush Got There,” Time Magazine, 20 August, 2001.

② 研究者从人胚胎中分离出干细胞后，这些细胞可无限复制，建立一个“细胞系”（cell line）。

③ Available at: <http://www.whitehouse.gov/news/releases/2001/08/20010809-2.html>.

④ “President George W. Bush’ Address on Stem Cell Research,” CNN, August 9, 2001, available at: http://edition.cnn.com/2001/ALLPOLITICS/08/09/bush.transcript/index.htm?_s=PM.ALLPOLITICS, 登录时间：2012年8月20日。

⑤ Tracy Hampton, “US Stem Cell Research Lagging,” Journal of the American Medical Association, Vol. 295, No. 19, May 17, 2006, p. 2233.

⑥ H. R. 810, available at: <http://thomas.loc.gov/cgi-bin/bdquery/z?d109:H.R.810>.

⑦ Charles Babington, “Stem Cell Bill Get’s Bush’s First Veto,” The Washington Post, July 20, 2006, available at: <http://www.washingtonpost.com/wp-dyn/content/article/200607/19/AR2006071900524.html>; “Bush Vetoes Embryonic Stem-cell Bill,” CNN, September 25, 2006, available at: <http://edition.cnn.com/2006/POLITICS/07/19/stemcells.veto/>, 登录时间：2012年8月16日。

2006 年中期选举，民主党打破了共和党在众议院长达 12 年的多数地位，夺回了对众议院的控制权，同时取得对参议院的实际控制权。新当选议员中有许多是以反对布什在胚胎干细胞研究问题上的主张而当选的，因此，民主党把为胚胎干细胞研究提供财政支持作为第 110 届国会的优先议程。第 110 届国会开会后，被布什否决的法案再次被提出并获得参众两院的通过。^① 布什于 2007 年 6 月 20 日颁布行政命令，再次否决了该法案。^② 布什在否决时称：“摧毁人的生命以希望拯救人类生命是不道德的，它不是放在我们面前的唯一选择。”^③

2006 年 8 月，美国马萨诸塞州沃塞斯特先进细胞技术研究所（Advanced Cell Technology of Worcester）的科学家成功地从老鼠胚胎中分离出干细胞而无需杀死胚胎。^④ 2007 年 6 月，日本京都大学生物学家山中伸弥（Shinya Yamanaka）^⑤ 完成对老鼠皮肤细胞重新编程使其回复到胚胎状态而在此过程中不必摧毁胚胎，他的这一发现被美国科学家重复实验所证实。^⑥ 2007 年 11 月 20 日，山中伸弥和美国威斯康辛大学詹姆斯·汤姆森（James Thomson）博士领导的两个不同研究小组宣布，他们成功地完成人类皮肤细胞的重新编程，使其能起胚胎干细胞的作用。他们的研究成果为不使用人胚胎或未受精的卵子就可以开发干细胞铺平了道路。^⑦

皮肤细胞可替代胚胎干细胞这一科学突破非但没有解决美国人关于胚胎干细胞研究的争议，反而使争议更加激烈。宗教保守派欢呼这一科学突破，证明摧毁人类胚胎没有必要，必须终止该研究；而科学家则认为在新技术完善之前，从人胚胎中获取干细胞的研究还必须继续下去。

① H. R. 3 和 S. 5。

② *Executive Order: Expanding Approved Stem Cell Lines in Ethically Responsible Ways* (E. O. 6/20)。

③ David Jackson, “Bush Cites ‘Moral Line’ in Second Veto of Stem Cell Bill,” *USA Today*, June 21, 2007, available at: http://usatoday30.usatoday.com/news/washington/2007-06-20-bush-stem-cells_N.html. 登录时间：2012 年 8 月 20 日。

④ Christian Nordqvist, “Deriving Stem Cells Without Killing Embryos,” *Medical News Today*, August 23, 2006.

⑤ 山中伸弥（Shinya Yamanaka），1962 年出生于日本大阪府，1993 年获得大阪市立大学医学博士学位，现为日本京都大学再生医科研究所干细胞生物系教授，美国加利福尼亚旧金山心血管疾病研究所高级研究员。他与英国科学家约翰·戈登因在细胞核重新编程研究领域的杰出贡献而分获 2012 年诺贝尔医学奖。

⑥ 这二组重复他的实验的美国科学家是：由位于马萨诸塞州堪布里奇的怀特黑德生物医药研究所（The Whitehead Institute for Biomedical Research）的鲁道夫·珍妮丝（Rudolf Jaenisch）领导的研究小组和由加州大学洛杉矶分校的凯思林·帕拉斯（Kathrin Plath）、马萨诸塞州总医院（Massachusetts General Hospital）和哈佛干细胞研究所（The Harvard Stem Cell Institute）的康纳德（Konrad Hochedlinger）领导的小组。详见：Nicholas Wade, “Biologists Make Skin Cells Work Like Stem Cells,” *The New York Times*, June 6, 2007; Rick Weise, “Scientists Use Skin to Create Stem Cells,” *The Washington Post*, June 7, 2007.

⑦ “New Stem Cell Breakthrough,” November 20, 2007.

（三）放宽联邦对胚胎干细胞研究的限制阶段（2009年至今）

2008年大选，高举“变革”大旗的民主党总统候选人奥巴马获胜，而且民主党自1995年以来第一次同时掌握白宫和国会参众两院的控制权。奥巴马在竞选期间表示支持联邦政府对胚胎干细胞研究的资助。^①当选后，奥巴马允诺，他就任后的最优先课题之一就是废除小布什总统对联邦资助胚胎干细胞研究的限制。在入主白宫后不到两个月的时间里，奥巴马就签署了行政命令《消除对涉及人类胚胎干细胞研究的负责的科学研究的障碍》，废除了布什的政策，要求国家卫生研究院在120天内对联邦《人类胚胎干细胞研究指南》进行修订，允许资助对来源于生育治疗多余胚胎及克隆的人胚胎等的研究，^②从而对联邦政府干细胞研究政策做了大幅调整。根据奥巴马的行政命令，国家卫生研究院对《人类胚胎干细胞研究指南》（以下简称《指南》）进行了修订，该《指南》于2009年7月7日生效。^③

奥巴马胚胎干细胞研究政策遭到保守派和国会共和党议员的猛烈抨击。保守派认为，科学进步已使研究者不需要摧毁人胚胎就可以进行突破性研究。^④众议院少数党领导人、俄亥俄州共和党众议员博纳（John Boehner）称：“科学研究的进步比华盛顿政治家之间的争议要快得多，近年来的科学突破证明极有可能在不摧毁人胚胎的条件下实施干细胞研究。”^⑤来自亚拉巴马州的共和党参议员理查德·舍比（Richard Shelby）批评奥巴马“落后于时代”，称布什的政策实施了对科学的合适的道德限制。^⑥来自新泽西的共和党众议员克里斯托弗·H. 史密斯（Christopher H. Smith）把奥巴马称为“堕胎总统”。^⑦

由于国会中共和党保守派的强烈反对，在奥巴马入主白宫的头两年，尽管民主党同时控制白宫和国会，仍没能把奥巴马的行政命令转为法律。2010年中期选举后，共和党夺回对众议院的控制权，更使奥巴马政府的这一努力越发渺茫，加上奥巴马第一任期把施政的重点放在推动美国经济尽快复苏和创造就业上，难以在胚胎

① Mimi Hall, "Opponents Brace for End of Stem Cell Ban," *USA Today*, November 16, 2008, available at: http://www.usatoday.com/news/washington/2008-11-16-stemcells_N.htm, 登录时间: 2012年8月20日。

② Executive Order (E. O.) 13505: *Removing Barriers to Responsible Scientific Research Involving Human Stem Cells*.

③ National Institutional of Health Guidelines for Human Stem Cell Research (2009), available at: <http://www.stemcells.nih.gov/policy/2009guidelines.htm/> 登录时间: 2012年8月20日。

④ "Obama Overturns Bush Policy on Stem Cells," CNN, March 9, 2009.

⑤ "Obama to Reverse Embryonic Stem Cell Ban," CNN, September 6, 2009.

⑥ "Obama to Reverse Embryonic Stem Cell Ban," CNN, September 6, 2009.

⑦ Sheryl Gay Stolburg, "Obama Is Leaving Some Stem Cell Issues to Congress," *The New York Times*, March 8, 2012.

干细胞研究立法上有大的突破,《迪基-韦克修正案》仍是目前联邦政府在胚胎干细胞研究问题上的最重要的适用法律。

二 胚胎干细胞研究在美国引发的争议

从以上对联邦政府胚胎干细胞政策演变的简要历史回顾中可以看出,美国围绕胚胎干细胞研究的争议主要有以下三个方面:

(一) 人胚胎干细胞研究的伦理问题

胚胎干细胞研究引发的道德伦理争议既是这一引起社会分裂的问题的核心,也是立法争议和司法争议的基础。

伦理争议的核心是对生命的界定或如何看待胚胎的地位,即胚胎是不是生命,是不是“人”。如何看待胚胎因此成为关于干细胞研究最为激烈而敏感的争议之一。

反对干细胞研究者认为,干细胞研究引发和堕胎一样的道德问题。人的生命自卵子受精就开始了,他们把人胚胎视为一个人,享有与人一样的权利和尊严,因此,任何必须摧毁人类胚胎的研究在道德上都是可恶的。从胚胎中分离的干细胞是人,分离的过程就是谋杀这个过程。例如,反对胚胎干细胞研究的组织之一——“美国生命联盟”(the American Life League)声称:“人的生命开始于受孕/受精,因此没有一个能被接受的理由去有意识地剥夺一个人的生命。”^①

支持胚胎干细胞研究者则认为,即使胚胎可能在一般意义上是人,它也不具备现实生活中的人的特性,只是没有伦理学地位的一群细胞。在自然生育过程中,经常会发生人卵子受精但未能附着子宫的情况。一个受精卵,有能成为人的生命的潜力,但不能被视为等同于人,除非它已经成功地植入子宫,因此,胚胎并不拥有与人同样的道德地位。他们承认,胚胎从基因上来说是人,但它们不具有相同的道德相关性,因为它们缺少具体的能力,包括意识、推理和感觉。此外,体外受精诊所治疗过程中通常产生多余的胚胎,这些多余的胚胎常常被丢弃(discarded),把胚胎视为人将“排除所有的涉及建立和丢弃多余胚胎的体外受精治疗”,使用这些胚胎进行挽救人的生命的生物医学研究在道德上是允许的。因此,胚胎干细胞研究支持者认为,胚胎干细胞研究的潜在医疗价值证明了该项研究的正当性。^②

反对者认为,这一“高尚用途”的论点是“目的正确即手段正当”的简单翻

① American Life League, *The Bush Stem Cell Decision*, 2001, available at: <http://www.all.org/article.php?id=10746&search=2001/> 登录时间:2012年8月12日。

② Erin D. Williams and Judith A. Johnson, “Stem Cell Research: Ethical Issues,” Congressional Research Service, August 25, 2008.

版。干细胞研究的最终目的可能是治疗疾病，但无数的人类将首先被杀死，为救治一个人而故意伤害另一个人是错误的。任何摧毁人类胚胎的研究都应禁止，包括生育治疗多余的胚胎，这是一个被普遍接受的伦理原则。科学家应该在其他医学研究领域，如没有争议的成体干细胞领域加倍努力。美国天主教主教会议（the United States Conference of Catholic Bishops）声称，胚胎干细胞研究是不道德的，因为它“依赖于为了某一部分人可能会得到的好处而摧毁另一部分毫无反抗能力的人类”。^①

如前所述，2007年发现皮肤细胞可替代胚胎干细胞的科学突破非但没有解决争议，反而加剧了争议。宗教和社会保守派欢呼这一科学突破，因为胚胎干细胞可被成体干细胞所替代，证明摧毁人类胚胎没有必要，必须终止。小布什总统在2008年1月28日发表的国情咨文中说，胚胎干细胞研究的这一新突破“有可能使我们摆脱过去的分裂性争论”。^②支持胚胎干细胞研究者则认为，获得成体干细胞虽不需要摧毁胚胎，但成体干细胞有严重的不足，即它们没有多能性，只能生长为它们分离的那种细胞的类型，而胚胎中的未分化细胞具有发展成为修补人体内任何器官组织的多能细胞的能力，因此成体干细胞不能替代胚胎研究。

（二）联邦政府是否应该资助胚胎干细胞研究

与其他国家的争议集中在道德伦理方面不同的是，美国国内围绕胚胎干细胞研究政策争议的焦点是联邦政府是否应资助胚胎干细胞研究。美国的联邦法律并不禁止胚胎干细胞研究，使用私人资金进行胚胎干细胞研究和克隆研究是合法的，现有法律仅对该项研究的联邦资金和人胚胎的使用进行限制，^③这与其他发达国家不一样。^④

① Office of Communications, United States Conference of Catholic Bishops, “Catholic Bishops Criticize Bush Policy on Embryo Research,” August 9, 2001, available at: uscbb.org/comm/archives/2001/01-142.shtml. 登录时间：2012年8月12日。

② “Bush’s Final State of the Union: Boost Uncertain Economy,” CNN, January 29, 2008, available at: <http://edition.cnn.com/2008/ALLPOLITICS/01/29/sotu.main/> 登录时间：2012年8月20日。

③ Christine Vestal, Stateline.org, “Stem Cell Research at the Crossroads of Religion and Politics,” Pew Forum paper, July 17, 2008, available at: <http://www.pewform.org/Science-and-Bioethics/Stem-Cell-Research-at-the-Crossroads-of-Religion-and-Politics.aspx/> 登录时间：2012年12月25日。

④ 例如，欧洲一些国家对胚胎干细胞研究进行监管的政策和法律不同。意大利政府于2009年禁止为人胚胎干细胞研究项目提供资助，禁止摧毁胚胎以分离干细胞系，但允许对进口的干细胞进行研究。爱尔兰没有相关立法，爱尔兰科学基金会和爱尔兰卫生研究理事会不受理涉及人胚胎干细胞研究资助的申请。在英国，胚胎干细胞研究是合法的，并且不管胚胎干细胞系是何时建立的，都必须接受独立机构——人类生育和胚胎技术管理局（Human Fertility and Embryology Authority）的严格监管。德国允许科学家对几个经过批准的干细胞系进行研究，但禁止任何导致摧毁人胚胎的研究。

在现代科技竞争日趋激烈的时代，政府的资助对于推进科学研究是关键的和必要的。美国在科研上长期处于世界领先地位与联邦政府大力加强对科研的资助和在研究方向上不加限制密切相关。美国宪法第一条第八款规定：“为促进科学和实用科技的进步，对作家和发明家的著作和发明，在一定期限内给予专利权的保障。”国会1980年通过的《贝赫-多尔法》（the Bayh-Dole Act）规定，受联邦基金资助的研究人员拥有创新和发明的专利权。^①根据汤姆森·路透（Thomson Reuters）科技论文索引，^②1999年到2008年间，全球所发表的940万篇科学杂志论文中的31.8%是美国科研工作者发表的。^③2000财年，美国科研投入高达4000亿美元。^④在2010年美国4000亿美元的科研投入中，联邦政府的资助超过1470亿美元，^⑤其中大部分资金用于资助大学和政府实验室的科研项目。在生物医学领域，多数生物医学基础研究，尤其是早期的实验性研究多由联邦政府提供资金，由国家卫生研究院牵头，国家卫生研究院每年约向五万个研究项目提供超过280亿美元的资助。

自从《迪基-韦克修正案》通过以来，联邦政府应否资助胚胎干细胞研究的问题引发了激烈的争议。反对政府资助胚胎干细胞研究的人认为，摧毁胚胎违反了“一些公民的道德信仰”，政府不应与之相联系。^⑥每个胚胎干细胞研究项目都是高度投机性的，这不是政府用纳税人的钱进行投机的领域。由于该项研究与生俱来的投机性和政治上的争议性，政府把它交给私营部门才能避免陷入政治争议的泥潭，更好地服务公众。^⑦

① 又名《大学和小企业专利程序法》（1980）（The University and Small Business Patent Procedures Act of 1980），Pub. L. 96-517, 94 Stat. 3018。该法2006年编入《美国法典》第35卷第200-212款（35 U. S. C. §§ 200-212），2010年编入《联邦管理条例》第37卷第401款（37 C. F. R. § 401）。该法规定：“国会的政策和目标是……推广从联邦资助的研究中产生的发明的实际运用……推动商业关注和非盈利组织之间的合作……推动美国产业和劳工创造和发明的普及和商业化。”（35 U. S. C. §§ 200-212）。

② 汤姆森·路透是总部设在纽约的全球最大的智能信息供应商。

③ National Rankings by Output in Sciences and Social Sciences, 1999~2008, SCI-BYTES, Feb. 15, 2009, available at: http://sciencewatch.com/dr/sci/09/feb15-09_1D/ 登录时间：2012年8月20日。

④ Sabine Vollmer, “White House: Tougher Year Ahead for R \$ D Funding, Science in the Triangle,” September 9, 2010, available at: <http://scienceinthetriangle.org/2010/09/white-house-tough-year-ahead-for-rdfunding/> 登录时间：2012年8月20日。

⑤ John F. Sargent, Jr., “Federal Research and Development Funding: FY 2010,” Congress Research Survey, No. 6, 2010, available at: <http://www.fas.org/sgp/crs/misc/R40710.pdf>. 登录时间：2012年8月20日。

⑥ National Bioethics Advisory Commission, *Ethical Issues in Human Stem Cell Research*, Vol. 1, September 1999, p. 57.

⑦ Sigrid Fry-Revery and Molly Elgin, “Public Stem Cell Research Funding: Boon or Boondoggle?” Competitive Enterprise Institute, September, 2008, available at: <http://cei.org/sites/default/files/Sigrid%20Fry-Revery%20and%20Molly%20Elgin%20-%20Public%20Stem%20Cell%20Research%20Funding.pdf>.

支持联邦政府对胚胎干细胞研究进行资助的一方则认为，限制联邦资助以阻止挽救生命的研究是不道德的。他们指出，许多联邦开支政策并不需要一致的支持，因为它“没有违反民主的原则或侵犯少数持不同意见的人的权利”。^①相反，联邦对胚胎干细胞研究的资助有助于保持美国在该前沿科学领域的领先地位。此外，联邦政府在资助科研项目时往往附加一些要求，这是国会对科研监管的一个传统机制，附加在联邦资助上的这种监管将对胚胎干细胞研究产生更好的和更符合伦理的结果。^②

（三）应否把胚胎干细胞研究限制在现有的干细胞系内

小布什总统的行政命令把联邦政府资助的范围限制在现有的胚胎干细胞系内，当时认为是 64 个这样的胚胎干细胞系，后来认定是 22 个。^③这导致胚胎干细胞研究者和病人团体的不满，他们认为现有的干细胞数目太少，不能满足科研需要，应建立更多的研究用干细胞系，是否放宽联邦政府对胚胎干细胞研究数目的限制成为争议的焦点之一。

与堕胎、同性婚姻等其他只有通过政治途径才能解决的公共政策问题一样，围绕胚胎干细胞研究问题的道德争议具体表现为立法和司法争议，这种争议已经在州一级层次展开。

（一）立法争议

人胚胎干细胞研究问题是美国国会面临的最棘手的立法问题之一。与堕胎争议把重点放在推翻和维护最高法院“罗诉韦德”案的裁决及通过或反对禁止堕胎的宪法修正案不同，反对和支持胚胎干细胞研究的两方都把努力的重点放在国会立法上：反对胚胎干细胞研究者坚决反对通过联邦资助胚胎干细胞研究的立法和以新的立法取代《迪基-韦克修正案》，支持胚胎干细胞研究者的立法目标则是使小布什签署的相关行政命令失效。

《迪基-韦克修正案》通过后，国会就胚胎干细胞研究提出了不少议案。小布什总统宣布对胚胎干细胞研究的政策进行审议后，国会内禁止和支持胚胎干细胞研究的两派针锋相对，分别提出了一系列法案。2001 年 1 月 30 日，众议员卡罗琳·马隆礼（Carolyn B. Maloney）提交了支持联邦资助多能性干细胞研究的 H. R. 17 法

① National Bioethics Advisory Commission, *Ethical Issues in Human Stem Cell Research*, Vol. 1, September 1999, p. 57.

② Erin D. Williams and Judith A. Johnson, “Stem Cell Research: Ethical Issues,” Congressional Research Service, August 25, 2008.

③ David D. Kirkpatrick, “Legislature to Consider Broader Stem Cell Study,” *International Herald Tribune*, Monday, March 28, 2005.

案。4月5日，参议员艾伦·斯派克特（Alan Specter）提交了《2001年干细胞研究法》（The Stem Cell Research Act of 2001），即 S. 723。该法对现行法律做出修订，授权国家卫生研究院资助从多余体外受精胚胎获取的干细胞进行研究。众议员吉姆·麦克德莫特（Jim McDermott）在众议院提出了《2001年干细胞研究法》的配套法案。上述研究都是《迪基-韦克修正案》所禁止的。另一方面，反对胚胎干细胞研究的议员则于2001年7月提出《2001年禁止人类克隆法》（the Human Cloning Prohibition Act of 2001），即 H. R. 2505。该法案于2001年7月获得众议院通过。尽管该法案被认为是一个克隆法案，禁止人类克隆，但限制了胚胎干细胞研究，因此获得小布什政府的支持。该议案的同名配套法案（S1899）由反对人胚胎干细胞研究的堪萨斯州共和党参议员塞缪尔·布朗贝克（Samuel Brownback）于2002年1月28日提出，小布什政府也表示支持。

布什政府的干细胞政策受到保守派的支持，也遭致支持胚胎干细胞研究一派的反对。如果说，在小布什总统签署行政命令之前，相关立法争议主要是围绕联邦政府是否应该资助胚胎干细胞研究展开的；那么此后的立法争议的重点则是集中于胚胎干细胞研究应否限制在现有的干细胞系方面。

2004年6月，特拉华州共和党众议员麦克·卡塞尔（Mike Castle）和科罗拉多州民主党众议员戴安娜·迪盖特（Diana DeGette）联合提出《2004年干细胞研究促进法》（The Stem Cell Research Enhancement Act of 2004），即 H. R. 4682。^① 法案要求联邦政府增加对胚胎干细胞研究的资助，允许使用生育治疗多余胚胎进行干细胞研究。这一法案得到众议院两党189名议员的支持，但未获通过。2005年2月，这两名议员再次提出《干细胞研究促进法》（H. R. 810），^② 尽管小布什总统表示如果该法案获得通过，他将行使否决权，但该法案仍然在5月以238比194获得众议院的通过，送参议院审议。^③

参议院有关胚胎干细胞研究的立法争议也很激烈。共和党保守派参议员大多反对摧毁人胚胎或为研究目的而获取干细胞，主张资助不需要摧毁胚胎的成体干细胞研究。来自宾夕法尼亚州的共和党保守派众议员里克·桑托姆（Rick Santorum）提出 S. 2754，该法案支持成体干细胞研究，此外，桑托姆还和布朗贝克共同提出 S. 3504，该法案禁止为研究目的而获取干细胞。经过一年多的争议，参议院于2006年7月投票表决，通过了 H. R. 810 和 S. 3504。这两个法案送交布什签署

① <http://www.thomas.loc.gov/cgi-bin/bdquery/z?d108.h.r.04682>.

② <http://www.thomas.loc.gov/cgi-bin/bdquery/z?d109.H.R.0810>.

③ Lucas J. Mlsna, Stem Cell Based Treatments and Novel Considerations for Conscience Clause Legislation, 8 Ind. Health L. Rev. 471. ISSN: 1549~3199 LCCN: 2004212209 OCLC: 54703225.

时，正如人们预期的那样，布什签署了 S. 3504，否决了 H. R. 810。^①这是布什就任总统五年多以来第一次否决法案。布什在否决该法案时称，该法案“跨越了我们社会需要的道德界限”。^②支持胚胎干细胞研究者对布什的否决感到愤怒，他们认为，它将摧毁一个有前途的医学研究领域，称布什否决该决议是伪善、自私的。^③

民主党在取得 2006 年中期选举胜利后，把为胚胎干细胞研究提供资助的问题作为第 110 届国会的优先议程。新当选议员中的许多人是反对布什在胚胎干细胞问题上的主张而当选的。因此，第 110 届国会开会后，被布什否决的法案再次被提了出来。2007 年 1 月 4 日，里德在参议院提出《2007 年干细胞研究促进法》(S. 5)，同名配套法案 H. R. 3 于次日在众议院提出。H. R. 3 及其在参议院的翻版 S. 5 是在第 109 届国会提出的同一立法，即 H. R. 810。H. R. 3 and S. 5 允许联邦资助使用人胚胎干细胞，而不管这些干细胞从人胚胎分离的时间是否在布什行政命令颁布之后，从而使布什 2001 年行政命令的限制无效。H. R. 3 于 2007 年 1 月 11 日在众议院以 253 比 174 投票通过，S. 5 于 2007 年 4 月 11 日以 63 比 34 在参议院通过投票，但这两个法案都没有取得推翻布什否决的 2/3 多数。布什于 2007 年 6 月 20 日颁布行政命令，再次否决了该法案。^④

奥巴马就任总统以来，虽然国会仍不时提出有关胚胎干细胞研究的议案，但在美国面临大萧条以来最严重的金融危机、国会的立法重点转向经济领域，特别是在奥巴马废除布什干细胞政策的行政命令颁布后，有关干细胞研究的争议重点转到了司法领域。

(二) 司法争议

“在美国，几乎所有政治问题迟早都要变成司法问题。”^⑤ 美国联邦法院虽自诩自身“超越政治”(above politics)，但作为美国三权分立、制约平衡的政治架构之一，联邦法院和司法裁决不仅具有政策制定功能，而且在塑造美国政治和社会价值观方面具有重要的作用。这使得有关胚胎干细胞研究的法律诉讼不可避免地伴随着立法争议和政策制定的过程而不断涌现出来，特别是在立法努力无果的情况下。

自克林顿政府后期以来，随着围绕胚胎干细胞研究的争议日趋激烈，相关司法

① Charles Babington, "Stem Cell Bill Get's Bush's First Veto," *Washington Post*, July 20, 2006, available at: <http://www.washingtonpost.com/wp-dyn/content/article/200607/19/AR2006071900524.html>. 登录时间: 2012 年 8 月 16 日。

② Charles Babington, op. cit.

③ "Bush 'Out of Touch' on Stem Cell," BBC, Thursday, 20 July 2006, available at: <http://news.bbc.co.uk/2/hi/science/nature/5197926.stm>/登录时间: 2012 年 8 月 16 日。

④ Executive Order: Expanding Approved Stem Cell Lines in Ethically Responsible Ways (E. O. 6/20).

⑤ [法] 托克维尔:《论美国的民主(上卷)》(董果良译),北京·商务印书馆,2008年版,第310页。

诉讼也不断发生，在联邦法院，先后受理了三个案件，即“夜光基督教胚胎采集中心等诉汤普森”案（*Nightlight Christian Adoptions, et al. v. Thompson*）、“汤姆森等诉汤普森”案（*Thomson, et al. v. Thompson*）和“谢丽诉塞贝纽斯”案（*Sherley v. Sebelius*），其中最后的一个官司一直打到最高法院。

有关胚胎干细胞研究的司法争议主要是围绕国家卫生研究院相关指南和总统行政命令等法规进行的，即指南和行政命令是否符合《迪基-韦克修正案》。

克林顿政府的行政命令和国家卫生研究院指南允许联邦政府资助从生育治疗多余并经过捐赠者同意的胚胎中分离出的干细胞研究，这一政策遭到社会和保守派的强烈反对。2001年3月8日，一家非营利冷冻干细胞采集机构“夜光基督教采集中心”（*Nightlight Christian Adoptions*）和基督教医学协会（*the Christian Medical Association*）、胚胎干细胞研究者戴维·普雷蒂斯（*David A. Prentice*），以及该中心的三对客户夫妇，共同向哥伦比亚特区地区法院提起诉讼，起诉卫生与福利部部长托米·G. 汤普森（*Tommy G. Thompson*）、卫生与福利部和国家卫生研究院违反《迪基-韦克修正案》。^①在布什颁布行政命令之后，卫生与福利部于2001年11月7日撤回了研究指南，由于这些变化，被告认为他们诉讼的目的已经达到，于2002年1月14日撤回了起诉，哥伦比亚地区法院最后没有对该案做出裁决。

但该案引发了另一起诉讼。由于刚就任总统的小布什宣布对克林顿政府的国家卫生研究院指南进行审议，哥伦比亚特区地区法院于2001年5月4日决定延迟对“夜光基督教胚胎采集中心等诉汤普森”案的审理，招致詹姆斯·汤普森（*James Thomson*）等六名胚胎干细胞研究者和演员克里斯托夫·里夫（*Christopher Reeve*）等三名病人的不满，他们于是向哥伦比亚特区地区法院起诉，指控小布什政府这一决定违反联邦相关法律，这就是“汤姆森等诉汤普森”案。^②原告认为，被告非法推迟和撤销联邦政府对干细胞研究的资助，对研究和为病人研发可能的治疗方法造成损害，从而违反了联邦法律。在小布什政府颁布允许联邦对现有的胚胎干细胞系研究进行资助的行政命令后，原告于2001年8月16日撤诉。

奥巴马执政后，国家卫生研究院根据奥巴马行政命令而修订的《人类胚胎干细胞研究指南》引发了一场旷日持久的诉讼，即“谢丽诉塞贝纽斯”案。^③

《人类胚胎干细胞研究指南》生效后仅一个月，2009年8月，在“亲生命”的保守派和一些宗教团体的支持下，波士顿生物医学研究所研究人员詹姆斯·谢丽博

① *Nightlight Christian Adoptions, et al. v. Thompson*, Civ. No. 1; 01CV00502 (D. D. C. March 8, 2001).

② *Thomson v. Thompson*, Civ. No. 1; 01CV00973 (D. D. C., May 8, 2001).

③ *Sherley v. Sebelius*, 686 F. Supp. 2d 1, 3 (D. D. C. 2009).

士和西雅图一家生物科技公司^①的首席执行官特雷莎·戴西尔 (Theresa Deisher) 博士等干细胞研究者就联合一家干细胞采集机构和宗教团体向哥伦比亚特区的地区法院提起诉讼, 指控奥巴马行政命令及国家卫生研究院《人类胚胎干细胞研究指南》违反了《迪基-韦克修正案》, 要求法院禁止指南的实施。案件的被告是奥巴马政府卫生与福利部部长凯瑟琳·塞贝纽斯 (Kathleen Sebelius)、国家卫生研究院新任院长弗朗西斯·柯林斯 (Francis Collins) 和她们代表的机构。^②被告称原告没有起诉的资格, 因为没有被告声称的伤害是实际发生了的, 请求法庭驳回起诉。2009年10月7日, 联邦地区法院法官罗伊斯·兰伯斯 (Royce Lamberth) 以原告不具备诉讼资格为由驳回起诉。

原告就起诉资格向哥伦比亚特区巡回上诉法院 (the Court of Appeals for the D. C. Circuit) 上诉。法院于2010年6月25日做出裁决, 支持地区法院对采集机构等的诉讼不予受理的裁决, 但推翻了对两名干细胞研究人员不具备起诉资格的裁决, 案件发回地区法院重审。^③8月23日, 兰伯斯发布临时禁令 (preliminary injunction), 禁止国家卫生研究院继续资助胚胎干细胞研究, 理由是人胚胎干细胞研究是“人胚胎被摧毁的研究”, 因此联邦的资助为《迪基-韦克修正案》所禁止。^④奥巴马政府的司法部代表国家卫生研究院就此向特区法院提出上诉, 要求取消该临时禁令。上诉法院审理认为, 为胚胎干细胞研究提供资金并未违反《迪基-韦克修正案》, 并且禁止联邦资助人胚胎干细胞研究对政府所造成的伤害远大于原告没有禁令所造成的伤害。2011年4月29日, 上诉法院三名法官组成的审判小组以2比1的裁决推翻了兰伯斯的临时禁令。^⑤2011年7月27日, 兰伯斯做出裁决, 驳回原告对联邦资金用于胚胎干细胞研究的起诉。^⑥2011年9月19日, 原告再次向哥伦比亚特区巡回上诉法院提起上诉, 要求巡回上诉法院撤销地区法院的裁决, 停止为胚胎干细胞研究提供联邦资金。巡回上诉法院于2012年4月23日开始审理该案, 并

① AVM Biotechnology (Seattle, WA).

② Complaint at 3, *Sherley v. Sebelius*, 686 F. Supp. 2d 1 (D. D. C. 2009) (Civ. A. No. 1: 09-cv-01575-RCL).

③ *Sherley v. Sebelius*, 610 F. 3d 69, 70 (D. C. Cir. 2010).

④ *Sherley v. Sebelius*, 704 F. Supp. 2d 63, 73 (D. D. C. 2010); Spencer S. Hsu and Carol D. Leonnig, “Stem Cell Judge Royce Lamberth No Stranger to Controversy, Independence,” *The Washington Post*, August 24, 2010.

⑤ John Timmer, “Appeals Court Lifts Stem Cell Research-Funding Injunction,” *Ars Technica*, April 30, 2011, available at: <http://arstechnica.com/science/2011/04/appeals-court-lifts-stem-cell-funding-injunction/> 登录时间: 2012年8月16日。

⑥ Jocelyn Kaiser, “Stem Court Ruling a Decisive Victory for NIH,” *Science Insider*, July 27, 2011; Ariane de Vogue, “Stem Cell: Fed Judge Throws Out Human Embryo Challenge,” *ABC News*, July 27, 2011.

于8月做出裁决，维持地区法院的裁决。原告于10月10日向联邦最高法院提出上诉。最高法院于2013年1月7日做出裁决，它不会重新考虑以前的裁决及所有关于联邦为胚胎干细胞研究提供资助的主张。

联邦最高法院做出这一裁决的原因，除了该案影响巨大而联邦最高法院的裁决具有政策制定的作用外，罗伯茨法院的保守派法官和自由派法官的人数大致相等，也是一个重要的原因。这一局面导致联邦最高法院在这一引发美国国内激烈争议和社会分裂的问题上做出了“悬而未决”但实际上是支持胚胎干细胞研究的裁决。

（三）州与胚胎干细胞争议

作为对小布什政府的限制政策，以及立法争议和司法争议导致的政策僵局的回应，支持和反对胚胎干细胞研究者转向州政府来解决问题，这使得州成为国会和联邦法院之外胚胎干细胞研究争议的另一个主战场。是以破坏道德伦理为由禁止胚胎干细胞研究，还是因胚胎干细胞研究对治疗疑难疾病的潜在价值和经济的带动作用而支持它，成为各州激烈争议的议题。

艾奥瓦州于2002年立法禁止胚胎干细胞研究，2007年该州议会通过法案废除了该法律，明确规定胚胎干细胞研究合法，该法案经民主党州长切特·卡尔夫(Chet Culver)签署成为法律，但卡尔夫建议拨款1250万美元在艾奥瓦大学建立一个干细胞研究中心的提案被州议会否决。^①

2005年，马萨诸塞州议会通过了一项法案，允许进行胚胎干细胞研究，但不许动用联邦资金，该法案遭到当时的共和党州长罗姆尼的否决，罗姆尼认为该项研究摧毁人胚胎，反对建立新的胚胎干细胞系。^②议会推翻了罗姆尼的否决，承认干细胞研究合法，但规定州政府不得为该研究提供资助。在2006年中期选举中，民主党州长候选人迪沃派特里克提出发行债券来为胚胎干细胞研究筹措资金。当选后，他又于2007年5月提议为干细胞研究提供十亿美元的资金，以保持该州在生物科技领域的世界领先地位。

中西部诸州的宗教和社会保守派势力较为强大，因此，多数州在胚胎干细胞研究问题上持反对主张，争议尤为激烈。2004年，密苏里州议会的保守派议员提出法案，禁止胚胎干细胞研究。2006年11月，密苏里州选民以51%比49%的微弱多数通过了胚胎干细胞研究合法的宪法修正案，这使该州成为美国第一个以宪法修正案形式承认胚胎干细胞研究合法的州。但该宪法修正案以微弱多数通过则表明，

① Pam Belluck, "Massachusetts Propose Stem Cell Research Grants," *The New York Times*, May 9, 2007, available at: <http://www.nytimes.com/2007/05/09/us/09stem.html> 登录时间: 2012年8月16日。

② Pam Belluck, "Massachusetts Propose Stem Cell Research Grants," *The New York Times*, May 9, 2007.

该州民众在胚胎干细胞研究问题上的分裂，他们对于该问题的争议仍在继续。^①

自密苏里州通过允许胚胎干细胞研究的宪法修正案后，宗教和社会保守派就竭力要推翻它，胚胎干细胞研究很快成为全国各州议会的立法重点和最激烈的、最具分裂性的议题之一。根据美国州议会大会（the National Conference of State Legislatures）的统计，2007年以来，共有39个州提出的有关胚胎干细胞研究的法案超过100多个。甚至在一些支持胚胎干细胞研究的州，争议也很激烈。2006年秋，康涅狄格州开始资助从事胚胎干细胞研究的科学家。在不到两个月的时间里，州议会的保守派议员就提出了废除为胚胎干细胞研究提供资助的法案。马里兰州和伊利诺伊州也是如此。在加州，选民通过的十年内为胚胎干细胞研究提供30亿美元资金的“71号倡议”很快被起诉到法院。^②

尽管奥巴马政府努力扩大联邦对胚胎干细胞研究的资助，但在国会两党政治日趋极化的情况下，国会仍难以通过相关法律。在这样的政治环境下，各州围绕胚胎干细胞研究的立法和司法争议仍将持续下去。

三 胚胎干细胞研究在美国引起争议的主要原因

胚胎干细胞研究之所以在美国引发激烈的争议，成为分裂美国社会的一个议题，主要有以下几方面的原因：

（一）宗教和社会保守派的反对

从以上的论述中可以看出，反对胚胎干细胞研究者主要是宗教和社会保守派，特别是天主教徒和新教福音派。他们从“亲生命”的立场和基督教传统价值观的角度出发，认为胚胎干细胞研究引发和堕胎一样的道德问题，因而反对该研究。除了前述的对胚胎的道德地位的看法不同外，宗教和科学在认知上的不同也是导致争议的原因。科学的任务是探索未知的领域，科学认为没有完全的和终极的真理，科学研究也没有一条确定的路径；相反，宗教教义则建立在宗教价值观是不容置疑和一成不变的基础之上的，^③这不可避免地造成科学与宗教的冲突。就胚胎干细胞研究这一前沿科学领域而言，有无数个科学问题需要解释。因此，胚胎干细胞研究从实

① 据统计，在该州114个县中，有97个县否决了该修正案，只有圣路易斯和堪萨斯城等大城市支持该修正案。

② Stephanie Simon, "Stem Cell Dissent Roils States," *The New York Times*, August 1, 2007.

③ Bertrand Russel, *Religion and Science* (Oxford University Press, 1997), pp. 13~17, 转引自 Edward A. Fallone, "Funding Cell Research: Convergence of Science, Religious and Politics in the Formation of Public Health Policy," *Marquette Law Scholarly Comments*, May 24, 2011.

质上来说反映了宗教与世俗、宗教与科学的冲突。正是在此意义上，反对胚胎干细胞研究者把支持者称为“不信仰上帝”（Godless）的人，而支持者则称反对者为反科学，是“创世论”的倡导者。

从政治文化的角度看，胚胎干细胞研究引发激烈争议，还与1970年代以来宗教右翼的兴起及其在美国政治中的作用增大有直接的关联。宗教右翼兴起的悖论是：它成为美国一支重要的政治力量主要是因为自由派的胜利。“正是世俗和宗教自由派力量的极大成功在很大程度上促使美国产生了原教旨主义者设法取得使他们拥有现在（政治）影响的议题。”^①换言之，世俗和宗教内部的自由派的产生及其对传统价值观的挑战，是宗教右翼兴起的原因。

就人数而言，美国是所有西方工业化国家中最笃信宗教的国家，宗教在美国社会和政治中起着重要的作用。但从建国初期到19世纪上半叶，由于福音新教占主导地位，宗教和文化冲突相对来说并不明显。19世纪下半叶，随着从爱尔兰、意大利和东欧国家来的天主教和犹太教移民的大量涌入，结束了美国在社会文化上的同质状态。天主教、犹太教和新教在宗教信仰和宗教活动的方式上存在明显的差别，这种差异所造成的张力被信徒的种族、语言、经济社会地位和文化的不同进一步放大。19世纪末、20世纪初的工业化和现代化又把三大主流宗教派别之间的分歧转为基督教内部保守派和自由派的分歧：自由派主张与现代思想妥协，而保守派则反对这种妥协，强调有关圣经权威的传统信仰。“新的宗教分歧不是在新教、天主教和犹太教之间的，而是以传统主义为一边，以中间派和现代主义为另一边的分歧，是极端虔诚者与不虔诚者之间的分歧。”^②基督教内部的这一分歧，加上1960年代反文化和“新左派”运动对传统价值观的挑战、1972年乔治·麦戈文在竞选中提出的文化自由主义主张，特别是1973年联邦最高法院对“罗伊诉韦德”案的裁决等事件，激起文化和宗教保守派的强烈反弹，奋起卷入美国社会学家内森·格拉泽（Nathan Glazer）所谓的“防御性进攻”，^③不仅使宗教内部的分歧进一步延伸到社会问题上，还促使宗教右翼作为一支保守的政治力量得以兴起。宗教右翼最直接的政治目标就是推翻联邦最高法院对“罗伊诉韦德”案的裁决，同时在社会问题上推进保守的政治主张，以维护宗教价值观和传统的家庭价值观，这加剧了美国社

① E. J. Dionne, Jr. *Why Americans Hate Politics* (New York: Simon and Schuster, 1991) p. 209. 括号内为作者所加。

② Geoffrey Layman, *The Great Division: Religious and Culture Conflict in American Party Politics* (New York: Columbia University Press), p. 169.

③ Pietro S. Nivola, *Red and Blue Nation? Characteristics and Causes of America's Polarized Politics* (Brookings Institute Press, 2006), p. 164.

会在文化和道德价值观问题上的冲突。

胚胎干细胞研究的开展与宗教右翼的兴起几乎同步，这为胚胎干细胞研究争议提供了总体上的环境，反对胚胎干细胞研究也因此成为宗教右翼社会议程的一个组成部分。例如，美国最大和最活跃的宗教右翼组织——美国基督教联盟（The Christian Coalition of America）宣称的目标之一就是反对联邦政府向胚胎干细胞研究提供资助；另一社会保守派组织——“全国生命权委员会”（The National Right to Life Committee）把反对胚胎干细胞研究作为其“亲生命”的纲领的一部分（其他几部分是反堕胎、反安乐死、反辅助自杀等）；罗马天主教会则组织了几次声势浩大的反对胚胎干细胞研究的活动；天主教主教大会（The Catholic Conference of Bishops）则一直站在反对胚胎干细胞研究的前列，在州和地方反对胚胎干细胞研究中起重要的作用。而其他一些宗教派别对胚胎的道德地位看法则与保守派不同。例如，主流新教（mainline Protestant）的多数和犹太教中的主要派别支持胚胎干细胞研究。宗教和世俗、宗教内部保守派和自由派在胚胎干细胞研究问题上的分歧使胚胎干细胞研究与堕胎、同性恋和同性婚姻问题一起，成为引发激烈争议和分裂美国社会的一个问题，也是美国围绕胚胎干细胞研究的争议比其他国家在这个问题上的争议更激烈的一个原因。

（二）选举政治的驱动

从选举政治的视角分析，两党及其公职候选人出于选举利益而支持或反对胚胎干细胞研究，是争议加剧的又一原因。

把参加竞选并赢得选举作为目标是美国两大党的一个显著特点。在美国选举政治中，候选人主要基于对公众的政策倾向的了解制定议题和竞选战略。两党及其公职候选人要赢得选举，除了吸引本党的基础选民团体的支持外，还必须争取或分化竞选对手的选民团体，组成一个能够赢得选举的政党选民联盟。这些争取或分化的对象即包括独立和摇摆选民，也包括一些在重要的政策议题上不认同本党主张的两党认同者，即所谓受到政党忠诚和议题主张“交叉压力”（cross pressure）的选民。这就使两党候选人把选择一些有助于动员本党基础选民同时又能防止本党选民联盟中的团体跨党投票、争取和分化对手的议题作为竞选战略的关键。

1970年代以来，随着宗教右翼的兴起及其在美国政治中的作用增大，文化和道德价值观议题在美国选举中的重要性也随之上升。由于共和党的核心选民团体基督教福音派在胚胎干细胞研究问题上持保守的立场，共和党把反对胚胎干细胞研究作为吸引其基础选民团体投票的重要议题，并以此获得传统上属于民主党的选民但在胚胎干细胞研究问题上与民主党有分歧的天主教徒的选票。对民主党候选人来说，由于多数民主党人支持胚胎干细胞研究，而共和党内部保守派和温和派在该问

题上陷入分裂，胚胎干细胞研究问题又常常被民主党公职竞选人作为促使本党选民投票、分裂对手的“楔子议题”（wedge issue）来利用。^①例如，在2004年大选中，尽管美国深陷伊拉克战争的泥潭、经济陷入衰退，大多数美国人没有把胚胎干细胞研究当作美国面临的最紧迫的问题，但民主党在全国代表大会期间和后来的竞选中却高调公布其在胚胎干细胞研究问题上的主张，这正是因为民主党把胚胎干细胞研究视为可为其争取摇摆选民支持的一个潜在的“楔子议题”。当时的民调显示，民主党和独立派支持胚胎干细胞研究，而共和党人对该问题的立场是支持者与反对者各占一半。民主党民调专家解释道，胚胎干细胞研究具有“吸引同意布什的公共政策但不满布什对联邦资助胚胎干细胞研究政策的患者和家庭的支持”的可能。^②

两党公职候选人出于竞选利益的考虑炒作胚胎干细胞议题，加上在任的总统、议员出于竞选连任的需要相关政策制定中持反对或者支持的立场，使得美国国内围绕胚胎干细胞研究问题的争议愈演愈烈。

（三）利益集团的游说

利益集团是美国政治制度的产物和美国权力结构的组成部分，是美国社会多元化的反映，是公民参政的一个渠道，对美国政治和政策制定具有重要的影响。

美国的利益集团种类繁多，但在胚胎干细胞研究问题上，人们几乎可以看到各种类型的利益集团游说活动的行迹。这些利益集团在组织结构上大体相似。反对胚胎干细胞研究的利益集团以宗教团体、教会和保守派思想库居多，这些团体主要有：“家庭研究理事会”（The Family Research Council）、“关注美国妇女”（The Concerned Women for America）、“美国基督教联盟”（The Christian Coalition of America）、“美国人研究伦理联盟”（The Coalition of Americans for Research Ethics）、“全国生命权委员会”（The National Right to Life Committee）等团体，传统基金会、胡佛研究所和凯托研究所等保守派思想库，以及众多的在州一级活动的反胚胎干细胞研究的团体；支持胚胎干细胞研究的利益集团以病人团体、科研机构、科学家组织、生物科技产业和自由派思想库居多，这些利益团体主要有：由演员克里斯多夫·里夫和迈克尔·福克斯等成立的“克里斯多夫和黛娜·里夫基金会”（The Christopher and Dana Reeve Foundation）、“迈克尔·福克斯帕金森基金会”（The Michael J. Fox Foundation for Parkinson's Disease）、“美国人治愈基

① 这些议题也称作“楔子议题”（wedge issue）或“分裂性议题”，指一个具有高度分裂性或争议性的政治或社会议题，特别是指由一个候选人或政党提出，期望吸引竞选对手的传统支持者或促使他们分裂的议题。参见张业亮：《同性婚姻问题与美国政治》，载《美国研究》，2012年第2期，第61~62页。

② Ceci Connolly, “Kerry Takes On Issues of Embryo Research; Campaign Broadens Challenge to Include President's Commitment to Science,” *The Washington Post*, August 8, 2004, Final Edition, A05.

金会”(Americans for Cures Foundation)等病人团体,“美国科学协进会”(The American Association for the Advancement of Science)和“胚胎干细胞研究国际学会”(The International Society for Stem Cell Research-ISSCR)等科学家组织,“公民社会研究所”(The Civil Society Institute)、“基因政策研究所”(The Genetics Policy Institute)等自由派思想库。这两派人群共同组成了庞大的在胚胎干细胞研究问题上持不同立场的利益集团。

与堕胎、安乐死、艾滋病等问题一样,胚胎干细胞利益集团游说的目标是联邦和州政府的相关公共卫生政策制定。反对胚胎干细胞研究的利益集团主要是从捍卫宗教和传统价值观出发反对该研究,如“关注美国妇女”把推动圣经价值观(Biblical values)作为反对胚胎干细胞研究的主要原因;而胚胎干细胞研究潜在的医疗价值和经济价值,则是病人团体、科学家组织和生物产业利益集团游说的主要原因。

在游说的方法上,两大胚胎干细胞利益集团也较为相似:一是在国会和州议会作证影响相关立法;二是组织政治行动委员会,募集竞选资金,发布政治广告,通过支持或反对在胚胎干细胞研究问题上持明确主张的候选人进行施压。例如,一个名为“苏珊·B. 安东尼名单”(The Susan B. Anthony List)的反对胚胎干细胞研究政治行动委员会把为竞选公职的“亲生命”妇女提供支持和资金作为主要活动,而由527个团体组成的“干细胞研究政治行动委员会”(Stem PAC)则把使支持胚胎干细胞的候选人当选和反对胚胎干细胞研究的候选人落选作为目标;三是游说国会和州议会的议员提出相关法案;四是通过出版、教育、组织会议、与媒体接触来传播和提供相关研究信息,以影响公众和立法者,为支持或反对胚胎干细胞研究者提供论据。

胚胎干细胞利益集团的游说活动除对联邦和州的立法和政策制定产生一定的影响外,还不可避免地加剧了相关争议和社会分裂。

(四) 联邦制对公共政策的影响

美国是一个联邦制国家,联邦与州权力分立。根据美国宪法第十条修正案的规定,各州有权制定和实施保障公共卫生、公共安全和社会福利的法律。根据这一规定,有关胚胎干细胞研究的立法传统上属于州权的范围。另一方面,美国宪法授予国会征税和开支的权力,^①根据这一规定,包括胚胎干细胞研究在内的科学研究和开发与社会福利、税收、商务活动政策领域一样,又是联邦权力管辖的范围。国会

^① 美国宪法第一条第八款规定:“国会有关规定并征收税金、捐税、关税和其他赋税,用以偿付国债并为合众国的共同防御和全民福利提供经费。”

不能直接强迫州实施联邦的规定，但联邦政府可通过开支权鼓励州采取一些联邦的法规，例如，对接受联邦资助附加一些条件。具体到包括胚胎干细胞研究在内的科研问题上，联邦政府可以通过资金分配和使用限制的机制对其进行规制。联邦与州分权为争议双方影响州政策的制定及各州采取不同的胚胎干细胞研究政策提供了宪法依据。

长期以来，对基础生物医学研究的资助主要由联邦政府承担，国家卫生研究院是主要的资助者。但在胚胎干细胞研究方面，由于涉及伦理争议和联邦政策的限制，联邦政府的资助相对较少。自2004年到2007年，每年对各种干细胞研究的资助约6400万美元，其中，对胚胎干细胞研究的资助每年约400万美元，约占6%。^①根据国家卫生研究院的数据，2009年，该院为胚胎干细胞研究提供了总计1.43亿美元的资金。^②2010财年国家卫生院用于胚胎干细胞研究的预算为1.26亿美元，2011年为1.25亿美元，预计2012年为1.28亿美元，^③落后于对其他类型的干细胞研究的资助。2007年到2011年，联邦资助胚胎干细胞研究的资金约占干细胞研究经费年度预算的11%。^④上述因素，加上受2008年美国经济和金融危机的影响导致的联邦对州总体资助减少及各州债台高筑，促使一些州竞相把具有潜在医学前景和经济价值的胚胎干细胞研究作为产业发展和立法的重点，在立法上肯定该项研究的合法性，提供资金，建立相应的研究机构，希望以此吸引该领域优秀的科学家来本州工作，在科研上取得突破或前沿领先地位，带动相关生物科技产业的发展，推动经济增长，增加就业。2004年1月，新泽西州决定在以后的10年里为该州的干细胞研究实验室拨款100亿美元，它因此成为全美第一个为该项研究提供资助的州。2004年11月，加州选民投票通过了“71号倡议”，即“干细胞研究与治疗倡议”，决定10年内为胚胎干细胞研究提供30亿美元，成立“加州再生医学研究所”作为胚胎干细胞研究的科研和管理机构。2005年，康涅狄格、伊利诺伊等州也通过了10年内分别为干细胞研究拨款1亿美元和1000万美元的法案。马萨诸塞州通过了允许胚胎干细胞研究的法律，但不允许动用联邦资金。2006年，马

① James W. Fossett, "Federalism by Necessity: State and Private Support for Human Embryonic Stem Cell Research," *Rockefeller Foundation Policy Brief*, August 9, 2007.

② "U. S. Court Suspends Research on Human Embryonic Stem Cells," August 24, 2010.

③ Nat'l Insts, Health Research Portfolio Online Reporting Tools, *Estimates of Funding for Various Research, Condition, and Disease Categories*, U. S. Department of Health & Human Service, February 14, 2011, available at: <http://report.nih.gov/rcdc/categories/>.

④ Nat'l Insts, Health Research Portfolio Online Reporting Tools, *Estimates of Funding for Various Research, Condition, and Disease Categories*, U. S. Department of Health & Human Service, February 14, 2011.

里兰州州长罗伯特·欧里奇 (Robert Ehrlich) 签署了一项法案, 为本州干细胞研究机构提供 1500 万美元的无限期拨款和贷款, 2007 年由州干细胞研究委员会向该州 24 个研究机构发放了第一批总额 900 万美元、为期三年的资助。纽约州则于 2007 年通过了 11 年内向干细胞研究拨款六亿美元的法案。2007 年, 艾奥瓦州议会废除了该州 2002 年通过的一个禁止干细胞研究的法律, 明确表明干细胞研究合法。2006 年到 2008 年, 州为胚胎干细胞研究拨款达 2.3 亿美元, 是联邦政府此项开支的三倍。显然, 财政经济状况是一些州采取不同于联邦的胚胎干细胞研究政策的直接原因。

州立法的特点和近十多年来州政治的变化为相关胚胎干细胞研究立法提供了条件。美国各州的法律除了州议会立法外, 还有创制 (initiative) 和复决 (referendum) 等公民直接立法方式, 而且这两种立法与州议会立法具有同等的法律效力。州议会的会期较短, 两党就相关立法讨价还价的时间较少; 加上除佛蒙特以外的各州都必须受平衡预算的法律约束, 否则州政府将面临关门, 因此在州议会在立法上比国会更容易形成妥协。近几十年来, 随着依党派重新划分选区而形成的“安全选区”的增多, 一党同时控制州议会和州长席位的州越来越多。2012 年大选后, 美国一党同时控制州议会和州长席位的州高达 37 个, 是过去 60 年来最多的一次。两党都抓住这一历史性机遇通过了一系列法案, 主要是枪支管控、移民、同性婚姻、堕胎等涉及文化和社会问题, 以及税收和选举法等法案, 这与联邦政府由于两党政治极化而在立法上陷入僵局形成了鲜明的对比。

概言之, 联邦制及其近期的发展使得各州得以制定和实施不同的胚胎干细胞研究政策, 这就加剧了州这一层面上对胚胎干细胞研究问题的争议和分裂。目前美国 50 个州对胚胎干细胞研究的政策现状是: 31 个州对人类干细胞研究实行监管, 其中仅有加利福尼亚、康涅狄格、伊利诺伊、马里兰、新泽西、纽约、威斯康星七个州为干细胞研究提供资助; 艾奥瓦、马萨诸塞、密苏里三个州承认干细胞研究合法但不提供资助; 阿肯色、印第安纳、路易斯安那、密歇根、北达科他、南达科他六个州则禁止胚胎干细胞研究。

四 对美国政治和社会的影响

胚胎干细胞研究引发的伦理争议及其所引发的立法和法律争议, 对美国政治和社会产生了深刻的影响。

(一) 对美国政党政治的影响

宗教右翼的兴起, 以及文化和道德价值观问题的重要性上升, 导致美国政党政

治和两党选民结构的变化：共和党日益成为信奉传统道德和文化价值观的宗教和社会保守派的政党；民主党则走向其方面，成为不信教人士及在文化和道德价值问题上持自由派观点人士的政党。由于两党的精英和积极分子在文化和道德价值问题上的对立日益加剧，两大党实际上已经成为美国正在进行的“文化战争”的参与者，这必然带来两党形象的变化。表现在胚胎干细胞研究问题上，就是两党在该问题上的政策主张基本上以党派划线：多数民主党人支持联邦对胚胎干细胞研究提供资助，反对联邦政府限制胚胎干细胞研究，推动相关立法；相反，多数共和党人则反对胚胎干细胞研究，支持成体干细胞研究。胚胎干细胞研究与堕胎、同性婚姻等文化价值观问题一道，成为两党形象新的界定性议题。

（二）对美国选举政治的影响

由于两党公职候选人把胚胎干细胞研究作为吸引本党基础选民投票和分化对手的“楔子议题”，从而使美国有史以来第一次出现了科学（医学）研究对选举政治产生重要影响的现象，科学（医学）研究方向成为近十多年来总统、国会和州长选举的一个议题。

自克林顿总统第二任期颁布支持联邦对生育多余胚胎的干细胞研究提供资助的行政命令以来，胚胎干细胞研究成为总统选举的一个议题。尽管2000年大选的议题主要集中在教育、减税和社会保障，胚胎干细胞研究仍是那次总统选举的一个议题。布什在写给美国天主教主教大会（the U. S. Conference Bishops）和其他反堕胎团体的信中申明他在胚胎干细胞研究上的立场，即“纳税人的钱不应用在涉及摧毁人胚胎的研究上”。^① 胚胎干细胞研究也是2004年总统选举的一个主要议题。民主党总统候选人克里力主联邦政府资助胚胎干细胞研究，废除布什对胚胎干细胞研究的限制。胚胎干细胞研究问题甚至列入民主党全国代表大会议程，前总统儿子小罗纳德·里根就此议题在大会上发表讲话。而共和党坚持布什的政策，甚至连从不涉足政策问题的第一夫人劳拉·布什在竞选集会中也表示支持对胚胎干细胞研究的限制。在2008年大选期间，尽管日趋加深的华尔街金融危机吸引了美国选民的注意力，但胚胎干细胞研究仍成为不少州选民关注的一个议题。奥巴马在竞选期间表示支持联邦政府对胚胎干细胞研究的资助，承诺废除小布什政府的限制，扩大人胚胎干细胞研究，^②批评小布什政府在科学和道德价值观之间做了“错误的选择”

^① D. Sunshine Hillygus and Todd Shields, *The Persuadable Voter: Strategic Candidates and Wedge Issues in Political Campaign* (Princeton, N. J.: Princeton University Press, 2009). p. 2.

^② Mimi Hall, "Opponents Brace for End of Stem Cell Ban," *USA Today*, November 16, 2008, available at: http://www.usatoday.com/news/washington/2008-11-16-stemcells_N.htm/ 登录时间：2012年8月20日。

(false choice), 称“在胚胎干细胞研究问题上, (科学和道德) 两者之间不是水火不容的”。^①共和党总统候选人麦凯恩则反对胚胎干细胞研究, 支持成体干细胞研究。在 2012 年大选中, 胚胎干细胞研究成为共和党总统候选人预选辩论的议题之一, 在大选中还成为不少州公民创制的议题。

自布什 2001 年限制胚胎干细胞研究以来, 是否禁止胚胎干细胞研究也成为国会和州长选举的一个重要议题。例如, 在 2006 年中期选举中, 胚胎干细胞研究是密苏里州联邦参议员选举的一个议题。而在州长选举中, 威斯康星州竞选连任的民主党州长吉姆·多伊尔 (Jim Doyle) 利用他对胚胎干细胞研究的支持, 以此与反对使用人类胚胎进行胚胎干细胞研究的该州国会众议员、共和党竞选对手马克·格林 (Mark Green) 相区别。一般来说, 民主党候选人多宣称他们支持胚胎干细胞研究, 而共和党候选人则表示反对胚胎干细胞研究, 双方以此来争取选民的选票。值得注意的是, 尽管包括胚胎干细胞研究等在内的“文化战争”议题在竞选中受到关注, 但多数情况下这些议题对选举结果并没有太大的影响。与经济、外交和安全议题相比, “文化战争”议题在多数情况下不是选民最为关注的议题。

(三) 对联邦与州关系的影响

一部美国政治和法律的历史, 大致可称为是联邦政府和各州政府之间围绕联邦的主权地位和各州保持独立性而展开的冲突史。虽然美国宪法规定了联邦地位高于各州, 但由于历史、经济和政治的原因, 州同联邦争权的斗争持续了一个半世纪之久, 直到 1930 年代后期, 联邦高于州的地位才最后确立起来。尽管如此, 联邦权和州权之间的冲突仍没有停止, 总体上联邦权处于不断扩张之中。联邦权和州权冲突的实质是两者中哪一个在某一政策领域拥有合法的权威。

1990 年代后, 在联邦权和州权的关系上出现了两种相反的趋势: 一方面, 联邦加大了对州基础设施、城市发展、科研开发、环境保护等方面的资金投入, 加强了州对联邦资金的依赖, 从而扩大了联邦权; 另一方面, 近十多年来, 由于联邦法院在枪支管控、医用大麻、选举权及近期的同性婚姻等一系列案件的裁决中对联邦权做出从严的解释, 给予州在实施联邦法律方面更多的自由裁量权, 同时由于联邦政府在社会福利标准制定方面给予州政府比以前更多的自由, 加上 2008 年以来经济和金融危机导致的联邦政府经济拮据, 削减了许多开支, 不少州在选民的支持下开始实施被联邦政府放弃的一些项目, 使州在美国公共政策制定中发挥了比以前更大的作用。这两种相反的趋势加剧了联邦权与州权的冲突。2012 年奥巴马竞选连任成功被视为是民主党的一个胜利, 共和党控制的州因此把反对扩张联邦权作为一

^① “Obama Overturns Bush Policy on Stem Cells,” CNN, March 9, 2009.

个主要的议程。毫无疑问，各州在胚胎干细胞研究问题上的不同政策在某种程度上加强了州在公共卫生政策制定上的权力，从而将对联邦和州的关系产生一定的影响。

（四）对美国社会的影响

近十多年的美国皮尤和盖洛普民调显示，多数公众认为胚胎干细胞研究的潜在医疗价值相对于研究过程导致摧毁胚胎而言更加重要（60%左右比30%多）。公众对干细胞研究的态度与他们在堕胎、同性婚姻问题上的态度一样，也因为种族族裔、意识形态、宗教信仰和宗教虔诚度、政党认同、性别年龄、受教育程度、社会经济地位等因素的影响而不同。一般来说，主流新教徒、不信教人士和白人非拉美裔天主教徒、自由派、不常去教堂的人、年轻人、大学和高中以上文化程度人中的多数支持胚胎干细胞的研究；而天主教徒、白人新教福音派教徒和经常去教堂的人、保守派、妇女、低收入者、老年人、高中以下文化程度的人中的多数持反对的态度。黑人新教徒之中对干细胞研究问题持支持或反对态度的人数持平。此外，公众对胚胎干细胞研究问题采取的态度还与他们对该研究的了解程度呈正相关关系。^①胚胎干细胞研究成为了引发美国社会分裂的一个问题。

结 语

综上所述，在美国，有关胚胎干细胞研究的伦理争议已经成为引起激烈争议和社会分裂的政治问题和棘手的公共政策问题，并对美国政治产生了一定的影响。胚胎干细胞研究之所以会在美国引发激烈的争议，宗教和社会保守派的反对、选举政治的驱动、利益集团的游说、联邦制对公共政策的影响是主要的原因。尽管奥巴马行政命令放宽了联邦对胚胎干细胞研究的资助限制，但由于在2012年大选中一些积极推动相关议案的民主党议员落选，而一些支持胚胎干细胞研究的共和党温和派也没能当选，这预示着围绕胚胎干细胞研究的立法和司法争议仍将持续下去，在奥巴马第二任期内国会仍没有可能通过联邦资助胚胎干细胞研究的相关法案。

张业亮：清华大学中美关系研究中心高级研究员

（本文责任编辑：卢宁）

^① “Pragmatic Americans Liberal and Conservative on Social Issues,” The Pew Research Center for the People and the Press, August 3, 2006, available at: <http://www.people-press.org/2006/08/03/pragmatic-american-liberal-and-conservatives-on-social-issues/> 登录时间：2012年8月20日和2013年4月17日。

美国技术移民与人才引进机制研究^①

姬虹

〔内容提要〕美国是世界上头号人才引进大国。它通过制定相关的移民法律和政策，为人才引进铺平了道路。在法律和政策实施的过程中，大量引进的高素质科技人才为美国保持其强大的科技竞争力起到了巨大的作用。与此同时，发展中国家则经历了前所未有的人才流失。近年来这种状况发生了变化，美国开始遭遇“人才逆向流动”。这引起了全美上下的反思。

关键词：美国社会 移民政策 技术移民 人才引进 人才流失

美国是移民国家，绝大多数人是移民或移民的后裔。从美国立国至今，外来移民对美国的贡献不可否认。外来移民中的科技人才充实了美国的科技队伍，对美国保持其强大的科技竞争力起到了巨大的作用。纵观美国的移民制度以家庭团聚为主要原则，但其中的实用主义因素，即接纳移民时强调其才能的一面也是贯穿始终。在进入全球化时代、人才竞争白热化的今天，这一点表现得尤为突出。美国通过什么政策网罗人才？这种政策对美国和移民祖籍国（往往是发展中国家，如中国）产生了什么影响？这是本文试图探讨的问题。近年来，美国出现了“人才逆向流动”，即以华裔新移民纷纷回国创业发展为主要代表的人才回流。这一现象在美国社会引起了不小的反响。为何会出现这种状况？美国如何应对这种状况？本文也试图回答这些问题。

^① 感谢《美国研究》匿名评审专家和编辑提出的修改意见，文中不当之处由笔者本人承担责任。

一 美国技术移民制度的成因

美国崛起为超级大国，其重要原因之一就是人才上的优势。可以这样说，从美国建国伊始，华盛顿、富兰克林、杰斐逊等开国元勋就认识到了“有用”的移民对美国的成长的重要性。学界对此已有深入研究，笔者在此不再赘述。^① 作为人才引进的关键，美国的移民政策，包括1924年移民法和开启技术移民之门的1952年移民法的相关条款，对人才引进发挥了重要作用。20世纪90年代以来，美国加快了吸收人才的步伐，出台了一系列专门法律和相关的配套政策，吸引大批优秀的高科技人才进入美国，其原因有以下三个方面。

首先，美国越来越依靠外来高科技人才，尽管社会存在反对之声，但引进人才的步伐始终没有停止过。自从20世纪末以来，有关美国是否衰落或开始走向衰落的争论不断涌现，九一一事件、金融危机、“中国崛起论”等因素更把争论推向了高潮。在这场争论中，美国的科学创新能力和综合竞争力公认为是确保美国世界霸主地位的关键之一，而科学创新能力和综合竞争力的保持又与人才关系密切。2005年，美国媒体人杰弗里·卡尔文（Geoffrey Colvin）在《财富》杂志发表《措手不及的美国》（America Isn't Ready）一文。^② 他认为美国当前缺乏竞争力的原因之一，是美国没有建立人才资本。换句话说，就是美国在培养人才，尤其是科学工程类人才方面遇到了问题，而在当今世界，“科学技术是推动经济发展的根本动力”，没有领先的科技，就没有领先的经济。“美国经济得以维持优势的关键因素在于吸纳了世纪上最优秀的人才，现行的移民法对家庭团聚的重视远胜于对人才、智力和资历的重视。如果今天爱因斯坦想移民美国，因为在美国没有亲戚，他也不得不排在数千个有亲戚而没有知识的体力工人后边”。^③ 卡尔文在文中借用了硅谷风险投资家约翰·多尔（John Doerr）的话：“在每一个在美国大学拿到博士学位的外国学生的学位证书后面钉上一张绿卡（即永久居留许可证）”，^④ 以此来留住高科技人才。无独有偶，哈佛大学经济学家理查德·弗里曼（Richard B. Freeman）也指出，美国在理工科领域的人才优势将不复存在。他用数据表明，美国保持了约半个世纪的理工科人才优势正在丧失，其主导地位正受到一些欧洲国家和中国、印度等

① 如梁茂信：《美国移民政策研究》，长春·东北师范大学出版社，1996年版。

② Geoffrey Colvin, "America Isn't Ready," *Fortune*, July 25, 2005, available at http://money.cnn.com/magazines/fortune/fortune_archive/2005/07/25/8266603/index.htm.

③ Geoffrey Colvin, "America Isn't Ready."

④ Geoffrey Colvin, "America Isn't Ready."

发展中国家的挑战。第二次世界大战以来,美国一直在科技上占有领先地位。虽然美国只有约占全球5%的人口,但美国雇佣了全球1/3的理工科研究人员,美国的科技研发人员的数量占全球的40%,全球35%的理工科论文在美国发表。而如今,这些优势已不复存在。2000年,美国获得大学学士学位的毕业生中,只有17%的比例属于科学和工程技术学科,而同年的全球平均值是27%,中国的这一比例则高达52%。至于与先进科学研究相关的博士生培养,美国面临的形势更为严峻。2001年,欧盟国家授予的科学和工程技术学科博士学位比美国多出40%。报告估计,到2010年,这个数字将超过美国近一倍。^①

出于在人才问题上的忧患意识甚至危机感,美国采取了一系列人才引进措施,以推进国内的人才培养,同时为进一步引进海外人才造势。事实上,海外高素质的移民已经在美国科技领域发挥着重要作用。

(一)在科学和工程学领域,年龄25岁以上的人群中拥有学士或学士以上学位者,外国出生的比率高于本土出生的,分别为46%和33%,在具体学科也是如此。

(二)外来移民拥有的学历越来越高。根据美国人口普查局2004年的数据,在拥有学位方面,近期进入的移民比以往的移民有了较大的提高,如1970年前有学士学位的移民只有12.7%,2000年至2004年上升为22.2%。^②

(三)美国的高科技领域越来越倚靠外来移民,尤其是在计算机(占该行业高技术人群之百分比为22.3%)、大气物理(25.9%)、化学(24.8%)、医学(44.4%)、核技术(22.1%)、生物(16.3%)领域。^③根据2009年的数据,美国专利申请者中有1/4是移民,14%的美国专利持有者是印度裔和华裔科学家。^④

尽管美国已意识到“移民毕竟不能替代本土出生的人才”,“移民也无能力单打独斗地解决美国面临的经济问题”,^⑤美国过分依赖外国科学和工程人才,以推进经济和科学的发展,是相当危险的。^⑥但实际情况是,美国本土出生的人越来越远离

① Richard B. Freeman, “Does Globalization of the Scientific/Engineering Workforce Threaten U. S. Economic Leadership?” *NBER Working Paper*, No. 11457, June 2005, available at : <http://www.nber.org/papers/w11457>.

② Neeraj Kaushal and Michael Fix, “The Contributions of High-Skilled Immigrants.” July 2006, available at : http://www.migrationpolicy.org/ITFIAF/TF16_Kaushal.pdf.

③ Neeraj Kaushal and Michael Fix, “The Contributions of High-Skilled Immigrants.”

④ Demetrios G. Papademetriou and Madeleine Sumption, “The Role of Immigration in Fostering Competitiveness in the United States,” May 2011, available at : <http://www.migrationpolicy.org/pubs/competitiveness-US.pdf>.

⑤ Neeraj Kaushal and Michael Fix, “The Contributions of High-Skilled Immigrants.”

⑥ Richard B. Freeman, “Does Globalization of the Scientific/Engineering Workforce Threaten U. S. Economic Leadership?”

科学和工程学领域，原因之一是这些专业的学制长。理工科博士需要七至八年才能完成学业，有些专业（如生命科学）还要继续三至四年的博士后研究。这样一来，到了30岁还未能真正进入职场。从薪酬看，这些专业的学生毕业后的收入远低于法学院和医学院的毕业生。2010年美国管理类的中位数薪酬（the median earnings）是5.8875万美元，其中经理职位的薪酬是9.0958万美元；上述专业人员的的中位数薪酬是4.6891万美元，其中计算机工程师是6.7967万美元，生物、物理和社会科学是5.5083万美元；法律行业中位数薪酬是6.7141万美元，其中律师、法官是10.0555万美元；医疗卫生领域中位数薪酬是5.1226万美元，医生是13.0792万美元。^①

因此，只有借助外力，采取“开放”政策，吸引全球第一流人才，才能在知识经济时代保持强有力的竞争优势。^②这是美国制定技术移民法的主要出发点。

其次，美国的老龄化也是美国引进技术移民的动因之一。目前美国人的中位数年龄（the median age）是37.2岁，“婴儿潮”（baby boomer，出生于1946年至1965年）一代逐渐进入退休状态。这个群体人数庞大，约有7600万人，且基本是白人。有人做过计算，从2011年1月1日起，每天将有1万名婴儿潮时期出生的人进入65岁，这个现象将持续19年。美国人口老龄化对劳动力市场的影响不可小觑。越来越多在漫长职业生涯中积累了丰富经验的人的退休，不仅造成劳动力供给下降，还会带来技术工人短缺等隐患。

“婴儿潮”一代是比较独特的一代。他们从小接受良好的教育，整体受教育程度很高，长大之后在美国诸多领域挑大梁。第二次世界大战期间和战后，美国出台的一系列措施促进了美国中等教育和高等教育的迅速发展，^③使得“婴儿潮”一代比以前任何一代人的受教育程度都高。此外，20世纪60年代以来的妇女平权运动使美国妇女的状况有了很大的改善，受教育程度有了较大的提高。节育措施的广泛使用则导致美国的生育率降低，外出工作的职业妇女越来越多。这些都是“婴儿潮”一代的特点。目前“婴儿潮”一代占美国全国成人人口的34%，占美国劳动力市场的38%。到2029年，目前劳动力市场中44%的人将退休，这意味着届时“婴儿潮”一代中将有6200万人处于退休状态，而后续的劳动力增长缓慢，源源不

① U. S. Census Bureau, Current Population Survey, 2011 Annual Social and Economic Supplement, available at : <http://www.census.gov/hhes/www/cpstables/032011/perinc/toc.htm>.

② Thomas L. Friedman, “The Open-Door Bailout,” *The New York Times*, Feb. 10, 2009, available at : <http://www.nytimes.com/2009/02/11/opinion/11friedman.html>.

③ 如1944年发布的《退伍军人安置法》（G. I. Bill）鼓励退伍军人进入高等学校学习，1958年发布的《国防教育法》（The National Defense Education Act）强调教育对国家安全的重要性等。

断的移民潮可以补充一部分劳动力的缺口，但劳动力不足仍将是个问题。另外，更为严重的是，婴儿潮一代的子女“X一代”（出生于1964~1980年）不仅人数少——约有5100万人，而且在受教育程度方面也没有太大的改善。2009年，拥有学士学位的美国人中，45~64岁年龄段的占28.6%，25~34岁年龄段的占30.9%。^①当“婴儿潮”一代大批退出工作岗位时，对将要进入社会的年轻一代尤其是努力寻找工作的失业者来说，大批工作岗位的空缺无疑是好消息。但新的工作岗位在不同领域需要不同的技能。到2018年，美国将有4680万个空缺工作岗位，其中3300万个是因退休而空出来的。在这4680万个工作岗位中，63%的岗位需要至少受过大学教育的人胜任，只有36%的岗位只要求高中学历。^②在现行体制下，到2018年，美国将有300万要求大学学历的工作岗位空缺，而解决这一问题的办法之一就是引进外来人才。^③

最后，美国加快人才引进步伐的另一个原因，是与其他国家争夺人才，因为以欧盟国家为代表的发达国家掀起了新一轮的人才大战。

与美国不同，加拿大（1967年）、澳大利亚（1989年）、新西兰（1991年）、英国（2001年）已先后实行移民计分制（points systems）。尽管各国计分的标准和内容不太一样，但其本质是一样的，都是“从短期和长期来看对经济和劳动力市场有利的政策”。^④这些政策注重学历、职业、技能、语言、年龄等个人素质，同时其他因素也被纳入计分标准，如是否已经得到工作聘任，以前和预期的工资收入，是否在移居国学习或工作过，是否有亲戚在本国，是否有创业能力等。^⑤在2007年的美国移民法大讨论中，曾有人提出用积分制代替亲属优先制，积分50%根据工作情况、25%根据教育、15%根据英语能力和10%根据家庭关系。这个提议在当时备受争议，因为亲属优先是为1965年的移民法所肯定的，如果实施积分制，就意味着美国移民制度将发生重大改变。最后该提议不了了之。

长期以来，欧盟一直认为，在人才争夺中欧盟已经落后于美国、加拿大、澳大

① Camille L. Ryan and Julie Siebens, “Educational Attainment in the United States; 2009,” *Current Population Reports*, Issued February 2012, available at: <http://www.census.gov/prod/2012pubs/p20-566.pdf>.

② Anthony P. Carnevale, Carnevalenicolle Smith and Jeff Strohl, “Help Wanted: Projections of Jobs and Education Requirement Thorough 2018,” June 2010, available at: <http://www9.georgetown.edu/grad/gppi/hpi/cew/pdfs/FullReport.pdf>.

③ Anthony P. Carnevale, Carnevalenicolle Smith and Jeff Strohl, “Help Wanted: Projections of Jobs and Education Requirement Thorough 2018.”

④ Demetrios G. Papademetriou, “Selecting Economic Stream Immigrants through Points Systems,” May 2007, available at: <http://www.migrationinformation.org/feature/display.cfm?ID=602>.

⑤ Demetrios G. Papademetriou, “Selecting Economic Stream Immigrants through Points Systems.”

利亚等国。仅美国一个国家就接受了全球 55% 的高技术移民，而欧盟只接受了 5.5%。^①因此，2009 年 5 月 25 日，欧盟理事会通过了《欧盟蓝卡法案》（the EU Blue Card），^②推出与美国“绿卡”相似的蓝卡计划，旨在吸引高科技人才进入欧盟各国。尽管欧盟要真正实施蓝卡计划还有一定的困难，该计划并不能替代成员国的移民政策，其前景还有待观察，但该举措还是在美国引起反响。许多美国人认为，欧盟在积极地引进高技能人才，为人才铺红地毯，而美国则向有用人才关上了大门。甲骨文公司副总裁罗伯特·霍夫曼（Robert Hoffman）的言论就很有代表性，他说：“它们是在发出信息，它们正在咄咄逼人地在全球范围捕捉它们需要的专业人才”。^③此外，欧盟各成员国也相继推出了相关的国内政策。从 2011 年英国推出的“英才移民”（Exceptional Talent Scheme）政策，到法国推出的《优秀人才居留证》，都是为了留住各领域的杰出人才。

综上所述，由于面临经济全球化下日益白热化的人才竞争，国际间人口流动频繁，国内人口老龄化，高科技人才严重不足，美国加大了吸引高素质人才的步伐，采取了一系列措施。

二 美国技术移民制度的内容

所谓技术移民，一般指拥有大学及以上学历的移民。美国的技术移民制度分为两部分，一是移民法，二是相关政策。第二次世界大战以来，美国多次调整移民法。有关技术类移民条款的确立和改善，使高素质人才可以通过移民的途径进入美国，从而为人才引进提供了保障。政策方面，美国推出了 H-1B 等办法，用非移民签证的方式吸纳人才。这是对技术类移民的一个有效的补充和缓解，解决了国内对高素质人才的需求。本文下面分别就这两部分加以论述。

（一）从《麦卡伦—沃尔特法》到《1990 年移民法》，美国逐步确立并完善了技术移民制度，用法律的形式保障了人才引进的机制。

美国在很长一段时期对移民采取自由态度，这使得美国成为移民之国和世界移民的目的地。据统计，1815 年至 1924 年，欧洲约有 5500 万人离开祖国前往

① 潘兴明等著：《移民问题的国际比较研究》，上海·上海人民出版社，2011 年版，第 59 页。

② 蓝卡计划规定申请者必须完成高等教育，有起码三年的工作经验，有工作合同，不低于规定的薪水标准，该岗位无法由欧盟公民补缺，30 岁以下的青年申请者可获优待。

③ Nicholas Wapshott, "Alarm Rises Over European Bid To Woo U. S. Workers," *The New York Sun*, October 29, 2007, available at: <http://www.nysun.com/national/alarm-rises-over-european-bid-to-woo-us-workers/65425/>.

“新世界”（如阿根廷、澳大利亚、新西兰、巴西和美国），美国接收了其中的大部分人。19世纪末20世纪初，美国经历新工业革命，向世界经济强国迈进，大量外来移民的到来为美国展开和完成新工业革命提供了非常有利的条件，基本解决了劳动力不足的问题。他们在美国从事一些美国本土出生的人不愿干的工作，正如当时的一首移民歌曲所描述的：“我是外来移民……我为屠宰业和肉类包装业提供85%的劳动力。我承担烟煤矿7/10的劳动力。我承担羊毛厂劳动的78%。我提供棉纺厂9/10的劳动。我制作全部服装的19/20。我制作鞋子的50%”。^①从整体上看，虽然这个时期移民美国的人文化水平不高，但其中一部分人（如67%的犹太人）是熟练工人，带来了欧洲的先进技术。一些著名的发明家如电话发明家亚历山大·贝尔（Alexander Graham Bell）和电报之父萨缪尔·莫尔斯（Samuel Finley Breese Morse）等人也是移民或移民的后裔。此外，亚洲的中国、日本和菲律宾等国移民带来了农业和园艺技术，意大利移民则在煤气、电力、自来水等市政建设技术方面功不可没。

尽管没有相应的引进人才的制度，但这种“自由”式的移民潮确实给美国带来了各种层次的人才。1924年，美国通过新的移民法，开始实行移民限额制度，即按照民族来源确定移民人数。该移民法除了对人数的限额外，还确立了“移入的优先权”。这是美国技术移民制度的最初表述。有学者认为：“这项条款明确了美国所欢迎的主要对象”，“但不足的是国会没有把拥有专业技术和突出才能的移民包括进去，忽视了美国的工业和科学技术发展对外来移民专业技术的需求。”^②可以说，真正开启美国技术移民制度的是1952年的《麦卡伦—沃尔特法》。

1952年的移民法（The Immigration and Nationality Act of 1952）通常被称为《麦卡伦—沃尔特法》（The McCarran-Walter Act）。从本质上看，该法延续了1924年法案中有关移民限额的分配原则和标准，基本倾向是阻碍和限制外来移民，而且在冷战的氛围下，加强了政治甄别的内容，充满着反共的色彩。该法一个突出的特点就是强调对移民的选择性。该法的提案人之一沃尔特议员（Francis E. Walter）明确地说，“此法终止了旧法的‘先来先吃’的原则，……我们为有特别技能和经验的移民保留了50%的限额。美国缺哪种人才，就优先考虑哪种人才。”^③也就是

① 刘绪谟、杨生茂总主编：《美国通史》第4卷，北京·人民出版社，2002年版，第212页。

② 梁茂信：《美国移民政策研究》，第242页。

③ 转引自邓蜀生：《世代悲欢“美国梦”》，北京·中国社会科学出版社，2001年版，第47页。

说,“我们选择外侨,而不是让外侨选择美国”。^①

1952年的移民法在历史上第一次将技术移民在总限额中的比例提高到前所未有的50%,而且提出了限额优先(quota preference)的概念,并明确规定这些人是受过高等教育、拥有美国急需的专业技术和突出才能的移民。^②这标志着美国技术移民政策走向制度化。其原因主要是冷战背景下,美苏争霸,争夺人才成为美国的国家利益。技术类移民为美国的科技发展做出了巨大的贡献,该法实施后,立见成效。1961年,外来人口占美国总人口的5%,但在国家科学院成员中移民的比例是24%。到1964年为止,在43名诺贝尔物理和化学奖获得者中,有16人出生在外国;28位医学奖获得者中有8位在外国出生。1950年,只有5%的医生执照是给予移民的,1961年则升至18%。^③《麦卡伦-沃尔特法》尽管被当时的人们所诟病,杜鲁门总统也行使了否决权,但它将技术类移民条款作为永久性的条款确立了下来,标志着美国移民政策走向制度化。

1965年,美国国会通过《1965年移民和国籍法修正案》(The 1965 Amendments to the Immigration and Nationality Act,以下简称1965年移民法),也称《哈特-塞勒法》(The Hart-Celler Act)。该法废除了民族配额,代之以国籍分配原则,确立了申请移民签证时的5个优先权,以保障家庭团聚并吸收有才能和技术的外国人,同时规定东半球国家每年的移民总数为17万,每个国家不得超过2万,西半球每年的移民总数是12万。此外,该法规定美国公民的配偶和子女以及21岁以上美国公民之父母移民美国不受数量限制。1968年该法开始实施,以后又多次修改,对美国社会产生了深刻的影响。

如果仅从技术移民制度看,这里有三点比较突出:

1. 技术类移民的限额比例从《麦卡伦-沃尔特法》的50%减少至20%,份额降低,职业优先权让位于家庭团聚权(见表1)。

实际变化是,尽管比例下降了,但在有工作的移民中,专业人士尤其是亚洲移民的比例上升了,如1961年至1965年,亚洲移民中专业技术人员占有工作移民人

① Marion T. Bennett, "The Immigration and Nationality (McCarran-Walter) Act of 1952, as Amended to 1965," *Annals of the American Academy of Political and Social Science*, Vol. 367, The New Immigration (Sep., 1966), pp. 127~136, available at: <http://www.jstor.org/stable/1034850>.

② 梁茂信:《美国移民政策研究》,第277页。

③ Leonard Dinnerstein and David Reimers, *Ethnic Americans, A History of Immigration* (New York: Columbia University Press, 1999), Fourth Edition, p. 109.

数的比例是 29.5%，1969 年至 1972 年这一比例上升为 62.2%。^① 这得益于此次移民法中身份调整的相关规定。

表 1 1952 年移民法与 1965 年移民法条款比较

优先次序	1952 年	1965 年
第一优先	拥有美国急需的高技能移民及其配偶子女	美国公民的未婚子女
	50%，及第二第三优先的剩余名额（下同）	不超过 20%
第二优先	21 岁以上美国公民的父母和美国公民的未婚子女	具有美国永久居留权的合法侨民的配偶及未婚子女
	30%，及第一第三优先的剩余	20%，及第一优先的剩余
第三优先	具有美国永久居留权的合法侨民的配偶和未婚子女	专业技术人员及具有突出才能的科学家和艺术家
	20%，及第一第二优先的剩余	不超过 10%
第四优先	美国公民的兄弟姐妹、已婚子女以及同行的配偶和未婚子女	美国公民的已婚子女
	前 3 项剩余的 50%	10%，及前 3 项的剩余
第五优先		美国公民的兄弟姐妹
		24%，及前 4 项的剩余
第六优先		美国缺乏的熟练工人和非熟练工人 不超过 10%

^① Charles B. Keely, "Effects of U. S. Immigration Law on Manpower Characteristics of Immigrants," *Demography*, Vol. 12, No. 2 (May, 1975), pp. 179~191, available at: <http://www.jstor.org/stable/2060759>.

第七优先		有条件进入的外籍人或调整身份的难民
		不超过6%
非优先限额	没有资格申请限额资格移民的人， 第一第二第三优先剩余的50%，及第四优先 剩余	没有资格申请限额资格移民的人 上述限额的剩余

资料来源：梁茂信：《美国移民政策研究》，东北师范大学出版社，1996年版，第278页和299页；Charles B. Keely, "Effects of U. S. Immigration Law on Manpower Characteristics of Immigrants," *Demography*, Vol. 12, No. 2 (May, 1975), pp. 179~191, available at: <http://www.jstor.org/stable/2060759>.

2. 身份调整制度的建立 (adjust status)。持非移民签证进入美国 (如 F 类学生、J 类访问学者) 后调整为技术类移民签证，持家庭团聚类签证则转化为技术类移民签证，这直接导致了移民中专业人士比例的上升。譬如，1967 年的 7913 名技术移民中有近一半 (48%) 是调整身份的外国留学生，当时 89% 的台湾留学生、80% 的韩国留学生、78% 的印度留学生和 71% 的伊朗留学生选择了毕业后留在美国。^① 在 1978 财年的 8968 位专业技术移民中，2091 名第三优先类移民是新入境的，3181 人是调整身份的；736 名第六优先类移民是新入境的，2968 人是调整身份的，^② 两类移民之所以都是后者人数超过前者，原因是取得劳工证必须要有雇主的协助，已经在美国国内的人于是占了优势。

3. 确立入境劳工证制度。1965 年的移民法规定技术类移民 (第三优先和第六优先) 入境前必须由劳工部部长签发劳工证 (Labor Certification)，也就是就业许可证。签发前，必须证明此项工作确实没有美国本地人愿意或可以承担，而且该移民承担该工作也不会造成从事此项工作的美国本地人失业和工资降低。劳工证制度的引入，对技术移民产生了一定的限制。

总之，1965 年颁布的移民法作为技术移民制度发展过程中的重要一环，对美国人才引进起到了很重要的作用，补充了高端人才的不足，节省了大量教育经费。有学者做过这样的推测，以 1967 年移民中的医生 (包括牙医) 为例，当年移民 3557 人。如果保守估计，培养一名医生要花 2 万美元，那么仅此一年外国就给美

① Judith A. Fortney, "International Migration of Professionals," *Population Studies*, Vol. 24, No. 2 (Jul., 1970), pp. 217~232, available at: <http://www.jstor.org/stable/2172655>.

② Barry R. Chiswick, "An Alternative Approach to Immigration Policy: Rationing by Skill," *Population Research and Policy Review*, Vol. 2, No. 1 (Feb., 1983), pp. 21~33, available at: <http://www.jstor.org/stable/40229860>.

国“贡献”了7000万美元。^① 美国得到的好处是不言而喻的。

1990年10月27日，美国国会通过新的移民法，同年11月29日老布什总统签署了该法案。1990年的移民法对1965年的移民法的某些条款做了调整，比较突出的调整包括：

1. 提高每年入境移民的最高限额，每年总数为70万人，三年一审核。
2. 重新调整家庭团聚类移民和技术类移民的人数分配，在70万人中46.5万人人为家庭团聚类移民，14万为技术类移民。同时，技术类限额优先权有以下五个优先条款（详见表2）。

表2 1965年移民法与1990年移民法有关技术移民条款比较

优先次序	1965年	1990年
第一优先		有突出才能的杰出科学家、研究者、跨国公司高级管理人员，人数4万
第二优先		有特殊才能和高学历的专业人士，人数4万
第三优先	专业技术人员及具有突出才能的科学家和艺术家，不超过10%	技术工人、专业人员和其他劳工，人数4万，其中非技术工人人数不超过1万
第四优先		特殊移民，如宗教人士，人数1万
第五优先		投资移民，人数1万
第六优先	美国缺乏的熟练工人和非熟练工人，不超过10%	

资料来源：Brian Adler and Beth Jarrett, “Who Wins and Who Loses under the Immigration Act of 1990?” *The University of Miami Inter-American Law Review*, Vol. 23, No. 3 (Spring-Summer, 1992), pp. 789~822, available at: <http://www.jstor.org/stable/40176297>.

从上表可知，技术类移民条款不仅和家庭团聚条款区分开来了，而且更加细化，区分为高端杰出人才、技术工人、非技术工人等若干类。从人数与比例看，技术类移民较之前的每年5.4万上升到14万人（当然全体移民总数也相应提高了）。从技术类移民人数分配上可以看出，美国不欢迎甚至限制低端工人，将其名额从过去的2.7万人下调到1万人，这也是国会通过此法案的初衷。该法案的发起人之一辛普森参议员（Alan Simpson）称，“向来自世界各地的有技能的移民大敞前门”，^②这在第三优先中表现最为突出。技术工人指的是在某个工作岗位上至少有2年的培训和工作经验的工人，1万人的限额是封顶的，“新法律就是要让韩国的科学家比

① Judith A. Fortney, “International Migration of Professionals.”

② Brian Adler and Beth Jarrett, “Who Wins and Who Loses under the Immigration Act of 1990?” *The University of Miami Inter-American Law Review*, Vol. 23, No. 3 (Spring-Summer, 1992), pp. 789~822, available at: <http://www.jstor.org/stable/40176297>.

墨西哥的佣人更容易得到绿卡”。^①

3. 改革移民劳工证。《1990年移民法》(the Immigration Act of 1990)保留了劳工证的要求,但做了一些改革,如劳工部设立“劳工市场信息试点指南”(Labor Market Information Pilot Program for Employment-Based Immigrants),在1992~1994财年调查10个职业的劳动力市场,劳工部长以此决定是否发放移民劳工证。此次改革更加从地方或地区角度考虑,例如,如果一个加州的工人可以胜任纽约某个雇主的要求,就不能认定该工作劳力缺乏,尽管该雇主在纽约无法找到能够 and 愿意承担这项工作的工人。另外,雇主在申请移民劳工证之前,必须向本单位工会发放或张贴有关该劳工证事宜的通知。

1990年移民法标志着美国技术移民制度走向成熟。技术类移民条款不仅与家庭类移民条款区分开来,第一次有规定了限额数量,而且也细化了各类技术移民并且区别对待。之所以美国在此时此刻出台注重高端人才引进的政策,原因如前所述,美国在全球化进程中要与其他国家争夺高级人才。但也有学者对此颇有微词,认为该法案并没有体现美国的国家利益,因为美国不缺乏一般劳动力,而是缺乏杰出的专才,该法并没有突出这一点。另外,虽然表面上技术类移民数额提高了,但由于移民总额提高了,技术类移民占总额的比例(20%)并没有发生变化。也有研究者认为,应该根据经济状况的需求灵活设置技术类移民的数量,而不是规定每年的数量上限。至于美国历史上第一次出现的“投资移民”条款,有学者认为这是“耻辱”,开了用钱来铺平进入美国的道路的先例。^②上述评论反映了1990年移民法中的问题,折射出美国移民制度本身的缺陷,即移民法缺乏弹性空间,修订过程繁琐、冗长,很难跟上形势的变化,适应经济的发展。

(二) 以 H-1B 为代表的非移民工作签证

技术类移民条款保障了大量美国急需的人才进入美国,但仍然不能满足美国人才市场的需求,于是美国政府又出台了对应的政策,作为引进人才的补充,这就是用非移民签证的方式,吸纳人才。技术移民可以从长远的角度满足国家对高素质人才的需求,但对于一些短期的急需人才,用颁发工作签证的方式吸引其临时入境从事短期工作,不失为一种好的办法。

在美国众多工作签证中,以 H-1B 影响最大,也最受争议。H-1B 签证始于1952年移民法,针对从事专业工作的技术人员(如医生、教授、建筑师等),当时

^① Brian Adler and Beth Jarrett, “Who Wins and Who Loses under the Immigration Act of 1990?”

^② Vernon M. Briggs Jr., “The Immigration Act of 1990: Retreat from Reform,” *Population and Environment*, Vol. 13, No. 1 (Fall, 1991), pp. 89~93, available at: <http://www.jstor.org/stable/27503225>.

称为 H-1 签证。1990 移民法把 H-1 再细化为 H-1B, 用于专业工作人员, 允许美国公司雇佣外籍员工在美国从事临时性的工作。H-1B 申请人最低必须拥有学士学位或者同等的职业经历, 并且雇主必须付给外籍员工不低于当地普遍工资水平的薪水。H-1B 签证最初期限为 3 年, 在适合的情况下, 还可以进一步延期 3 年。同时设立的 H-1A 签证, 则用于引进注册护士。

H-1B 签证提出了职业要求和年限限制, 充分体现了其“客工”(guest workers)^①的性质, 是引进急需人才的权益之计。它主要具有以下特点:

1. 1990 年移民法规定的每年 H-1B 签证的数量上限是 6.5 万个。根据 1998 年通过的《美国竞争和劳动力改善法》(1998 American Competitiveness and Workforce Improvement Act, ACWIA), 1999 年至 2000 年这种签证的数量上限提升到了 11.5 万个。2000 年, 国会通过了《21 世纪美国竞争法》(American Competitiveness in 21st Century Act, AC-21)。该法将 2001 年、2002 年、2003 年的 H-1B 签证数量上限再次调整到 19.5 万个, 同时规定, 为员工申请 H-1B 的雇主如果是高等教育机构、非营利研究机构、政府研究机构, 则不受 H-1B 配额的限制, 随时可提出申请。2003 年底, 美国政府决定将 2004 财年的 H-1B 名额降回到 6.5 万个(沿用至今)。同时专门为在美国获得硕士或以上学位的申请人增加 2 万个 H-1B 签证名额。^② 所以, 目前的常规 H-1B 签证数量是 8.5 万个, 在实践中的实际数量则多于 8.5 万个, 因为在大学或非营利性研究机构工作者不受名额的限制。

2. H-1B 签证受经济好坏的影响很大。众所周知, H-1B 签证的出现和名额的增加是在 20 世纪 90 年代以后, 与信息业发展紧密相连, 背后推手是美国的高科技企业, 尤其是像微软、谷歌这样的信息产业巨头。比尔·盖茨就曾公开说, 如果他制定移民法的话, 一定废止 H-1B 签证的数量上限。与经济联系密切导致其 H-1B 签证受经济影响过大。如 2001 年的经济衰退、2008~2009 年的金融危机, 都对 H-1B 影响很大。据统计, 2001 年至 2002 年, 美国公司提出的 H-1B 签证申请从 34.2035 万份降到 21.5190 万份, 这主要与网络经济泡沫的破碎有关。2007 年至 2009 年, 这一数字从 30.4877 万份降到了 24.6647 万份, 降了近 20%, 这与金融

① Davon M. Collins, "Toward a More Federalist Employment-Based Immigration System," *Yale Law & Policy Review*, Vol. 25, No. 2 (Spring, 2007), pp. 349~389, available at: <http://www.jstor.org/stable/40239683>.

② David North, "Is There a Shortage of Skilled Foreign Workers?" August 2011, available at: <http://cis.org/no-shortage-of-skilled-workerst>; John Miano, "H-1B Visa Numbers," June 2008, available at: <http://www.cis.org/H1bVisaNumbers>, Jeanne Batalova, "H-1B Temporary Skilled Worker Program," Oct. 2010, available at: <http://www.migrationinformation.org/USfocus/display.cfm?ID=801>.

危机有关。^① 通常美国移民局自 4 月 1 日起接受下一个财年（10 月 1 日开始）的 H-1B 签证申请。经济好的时候，如 2007 年 4 月 1 日，2008 财年的 6.5 万个名额一天告罄，而到 2009 年 12 月，2010 财年的名额也没用完。^②

3. 工作领域多集中在某些行业。由于 H-1B 签证又被称为“高科技”签证，所以它集中在科技行业尤其是信息技术行业也就不足为奇了。以 2009 年移民局批准的新 H-1B 签证为例，微软获批 1318 份，英特尔获批 723 份，国际商业机器公司（IBM）获批 695 份，都在获准 H-1B 签证数量最多的前十大公司之列。^③ 计算机行业则占有所有 H-1B 签证数量的 42%。^④

4. 获得该签证者来源国集中。2003 年，印度技术移民占了 H-1B 签证总数的 36%，位居第二的是中国大陆（9%），第三是加拿大（5%）；2009 年，印度为 48%，中国大陆为 10%，加拿大为 4%。^⑤

美国还有其他类型的非移民工作签证，如发给被跨国公司调派到美国分公司或合资公司工作的跨国公司经理及行政人员的 L 签证。该签证要求申请人必须具有专业知识，并且至少在申请签证之前的三年连续为同一雇主或相关公司工作。该签证没有名额限制。O、P 或 Q 签证适合计划赴美演出、教学、指导或参加文化交流的具有特殊技能的演艺人员或技术工人。在所有工作签证中，只有 H-1B 的争议最大，从它设立至今，在是否增加 H-1B 签证名额的问题上一直有着不同意见。高新科技公司都强烈地表示需要更多的签证名额来弥补雇员的短缺，据说谷歌用在引进人才上的费用每年达 2 千万美元，包括游说国会、律师费等费用。微软尽管没有披露过相关费用，但只多不少，仅仅其内部一个负责移民事务的班子就有 20 位律师和职员。^⑥ 与此同时，社会上也存在反对之声，认为 H-1B 是有害的，为美国引进了大量的廉价劳动力，损害了美国员工的实际利益，排挤了本地员工，压低了他们的工资。自 1999 年以来，计算机行业中的 H-1B 签证持有者占了该行业新增工作

① Jeanne Batalova, “H-1B Temporary Skilled Worker Program,” Oct. 2010, available at: <http://www.migrationinformation.org/USfocus/display.cfm?ID=801>.

② Jeanne Batalova, “H-1B Temporary Skilled Worker Program.”

③ Jeanne Batalova, “H-1B Temporary Skilled Worker Program.”

④ Jeanne Batalova, “H-1B Temporary Skilled Worker Program,” John Miano, “The Bottom of the Pay Scale, Wages for H-1B Computer Programmers,” December 2005, available at: <http://www.cis.org/PayScale-H1BWages>.

⑤ Jeanne Batalova, “H-1B Temporary Skilled Worker Program,” John Miano, “The Bottom of the Pay Scale, Wages for H-1B Computer Programmers.”

⑥ “Tech Recruiting Clashes With Immigration Rules,” *The New York Times*, April 12, 2009, available at: <http://www.nytimes.com/2009/04/12/business/12immig.html>.

岗位的 87%。^① 还有学者认为, 一些信息产业巨头公司用 H-1B、L-1 签证培训外包公司的员工, 损害了美国的国家利益,^② 而那些 H-1B 签证的持有者则是受害者, 雇用他们的公司压低付给他们的工资, 他们实际上是在“美国的信息产业血汗工厂工作”。^③ 这些人甚至呼吁彻底废除 H-1B 签证。不管争议如何, H-1B 签证的设立无疑缓解了美国在高科技领域的“用工荒”。

三 对美国技术移民制度的评估

从上面的分析可以看出, 美国的技术移民制度有这样的几个特点:

(一) 全面性。美国的技术移民制度以引进美国急需的人才为目标, 为达到这个目标, 设计了移民法中的技术类移民条款; 同时也设置了专门的临时工作签证(如 H-1B), 用“客工”的方式应对临时的人才需要; 为防止外籍人士从美国本地人那里抢走工作, 又设置了劳工证制度, 只有美国人不能胜任或不愿承担的工作才能雇用外籍人。这种全面性还体现在, 这个引进人才的体系几乎涵盖了各个层次的人才, 既包括世界知名的学者和其他高级专业人才, 也包括美国急需的一般技术工人, 人才需求层次非常明确, 可以满足各种需要。

(二) 针对性。为自己急需的高端人才打开方便之门, 根据人才的不同, 制订了相应的引进方式。如技术移民中的第一优先 (EB-1), 所针对的对象是有突出才能的杰出科学家、研究者, 跨国公司高级管理人员, 属于高端人才, 不需要劳工证, 也不用排队等候签证配额, 直接可移民美国。由于职业移民中第一优先 (EB-1) 门槛高, 申请的人少, 每年的额度用不完。另外, 从进入美国的技术移民和“客工”的专业分类看, 美国的目的性是相当明确的, 就是根据经济的发展, 引进掌握高科技的人才, 如信息业泡沫膨胀的时候, 用 H-1B 签证的方式引进了大量的信息产业工程师, 以满足该行业的要求。

(三) 实用性与灵活性。根据需要, 适时调整非移民工作签证的数量。H-1B 签证确立后, 几次数量的调整 and 变化都是根据经济的发展和劳动力市场供需的变化而作出的。

这几个特点, 使得美国在引进高技能人才方面取得了成功, 对美国经济乃至社

① John Miano, “H-1B Visa Number.”

② “Do We Need Foreign Technology Workers?” *The New York Times*, April 8, 2009. available at: <http://roomfordebate.blogs.nytimes.com/2009/04/08/do-we-need-foreign-technology-workers/>.

③ Ron Hira, “Bridge to Immigration or Cheap Temporary Labor? the H-1B & L-1 Visa Programs Are a Source of Both,” Feb. 17, 2010, available at: <http://www.epi.org/publication/bp257/>.

会的发展起到了重要的推动作用。

首先,美国在基本没有投资的情况下轻易获得了大量的高技术人才,为美国经济的持续发展和科技领先提供了必不可少的人力资源。美国正越来越依靠外来的技术精英,无论外来人才在工程、科学研究领域中的人数比重,还是移民申请专利的数量,都说明了这一点。那么,美国每年到底接受了多少高科技人才(技术移民和客工)呢?

根据美国国土安全部的统计,技术移民每年约在13至17万人左右,占移民总数的13%~16%,变化不是很大,如2002年是17.3777万人,2011年是13.9339万人。^①

对于持非移民签证入境的客工,没有非常确切的统计数据。这主要是由于美国国务院对签发签证的数据统计存在缺陷,不统计已取得签证但没有入境的人数,所以仅依靠签证数字是不足以得到确切人数的。另一个数据来源是国土安全部“移民统计办公室”(Office of Immigration Statistics),它统计的非移民入境数据是根据表I-94(入境—出境记录,作为外国国民合法进入美国的证明)得出的,它记录的是进入美国的人次,有些人可能在一年里多次进入美国。因此,关于非移民工作签证持有者的数据与美国国务院签发的同类签证人数是不同的。由于存在上述统计上的问题,故对每年进入美国的客工(非移民工作签证持有者)人数和现在美国境内的客工人数只能进行推测。有学者认为,美国每年有额度限制的H-1B签证名额是8.5万个,不受额度限制的H-1B签证名额为1.5万个,两者共计10万个;L-1签证每年约有7.5个万名额,其他工作签证约有2.5万个名额,这样每年共计约20万个名额。到2009年9月30日,美国H-1B签证持有者共有约65万人,而美国客工(以H-1B\L-1为主)的总量则在100万左右。^②美国用临时工作签证的方式,引进了如此多的高技能人才,确实是个省时省力的好方法。

其次,及时应对了美国的老龄化和生活方式的变化。由于老龄化,令医疗保健需求日益增长。在这样的背景下,医生和护士“供不应求”的问题愈发突出。培养一名合格的医生需要很多年,医生的人数永远跟不上医疗的需求。美国利用移民政

① U. S. Department of Homeland Security, “Persons Obtaining Legal Permanent Resident Status by Type and Major Class of Admission; Fiscal years 2002 to 2011,” available at: <http://www.dhs.gov/files/statistics/publications/LPR11.shtm>.

② David North, “Estimating the Size of the H-1B Population in the U. S.,” Feb. 2011, available at: <http://www.cis.org/articles/2011/estimating-h1b-population-2-11.pdf>, “Is There a Shortage of Skilled Foreign Workers?” Aug. 2011, available at: <http://www.cis.org/no-shortage-of-skilled-workers>, Ron Hira, “Bridge to Immigration or Cheap Temporary Labor? the H-1B & L-1 Visa Programs Are a Source of Both”.

策和客工制度，独辟蹊径，有效地解决了这个问题。

医疗保健业在美国经济中占重要的地位，2008年提供了1430万个工作岗位，所创产值占当年国内生产总值（GDP）的18%。根据美国劳工部的预测，2006年至2016年间，在所有增长的工作职位中，为老年人提供医疗和护理的工作职位分别位居第二位和第三位。在这个行业中，移民的作用不可忽视，分别占内外科医生人数的27%、牙医的21%、牙医助理的15%、理疗师的14%、药剂师的19%和家庭健康助手的20%。^①有学者认为，移民进入这个领域所起的作用是，医疗保健变得更可以负担了。^②外籍医疗人员进入美国的途径主要是通过获取非移民工作签证。每年约有7000名内外科医生获得H-1B签证，约占当年全部H-1B获得者的6.5%。注册护士是美国所缺乏的，但谋求这个岗位的移民一般没有大学学士学位，不符合H-1B签证的要求，也不符合技术移民中第一、第二优先条款，只符合第三优先条款。由于名额有限，这类签证的获得需要相当长的排期。美国曾经在20世纪90年代出台针对注册护士的H-1A临时工作签证，目的是缓解护士人手的缺乏。该签证止于1995年，共引进了6512名海外护士。1999年后，美国又推出H-1C签证，每年500个名额，主要针对缺乏护士的地区。^③

最后，移民富有创造精神，创办了大量的企业，从而推动了美国经济的发展。2011年6月美国经济智囊组织“美国新经济伙伴”（Partnership for a New American Economy）发表的报告《新美国财富500强》（The New American Fortune 500）显示，超过40%的500强企业是由移民（90家）或其子女（114家）创建的。^④近年来，由于美国遭遇金融危机，经济下滑，美国又通过投资移民的方式来吸纳资金，增加就业机会。1990年，美国在技术移民条款下增加了“投资移民”（EB-5）一项，即在美国失业率较高或农业等欠发达的地区投资至少50万美元以上，或在城市等经济较发达的地区投资至少100万美元以上，并创造10个全职的美国工人就业机会，就可获得绿卡而成为“投资移民”。这类移民每年有1万个名额，但由于这个项目手续繁琐，硬性要求高，所以发放EB-5签证的数量从未达到

① Demetrios G. Papademetriou and Madeleine Sumption, “The Role of Immigration in Fostering Competitiveness in the United States.”

② Demetrios G. Papademetriou and Madeleine Sumption, “The Role of Immigration in Fostering Competitiveness in the United States.”

③ Susan Martin, B. Lindsay Lowell, Elzbieta M. Gozdziaik, Micah Bump and Mary E. Breeding, “The Role of Migrant Care Workers in Aging Societies: Report on Research Findings in the United States,” Dec. 2009, available at: http://www12.georgetown.edu/sfs/docs/20101201_Elder_Care_Report.pdf.

④ Partnership for a New American Economy, “the New American Fortune 500,” available at: <http://www.renewoureconomy.org/.../new-american-fortune-500-june-2011.pdf>.

1 万的限额,最高的年份是 2009 年,共有 4218 人取得该签证。^①据有关研究显示,投资移民(EB-5)项目推出 20 年来,已吸引外来投资 15 亿美元,创造了 3.1 万个就业机会,^②给美国经济带来的好处是显而易见的。

综上所述,技术移民制度对美国产生了积极的影响,为美国提供了现成的专业人才,节约了大量的教育经费。另一方面,它却对移民的祖国产生了以下消极的影响:

首先,在世界范围内造成了人才不合理的流动,使许多发展中国家丧失了宝贵的人才。1962 年,有 62 名多米尼加医生移民美国,对当时拥有 30 万名从业医生的美国来说,这 62 名医生不会带来什么影响,但它却相当于多米尼加每年医科毕业生的 1/3。同年,18 名智利工程师移民美国,这个数量相当于智利每年新毕业工程师的 1/5。^③信息产业经济发展以来,大量的印度工程师前往美国,根据统计,1996 年、1998 年、1999 年、2000 年、2001 年这几年共计有 30.7 万名印度程序员前往美国工作,而到 2002 年底,印度本土的程序员也只有 19.2 万人。^④

其次,大量外国留学生学成后通过改变身份留在美国,这对祖国的影响是长远的。有学者认为,身份调整使大量外国留学生和专业人员从非移民签证持有者变成了移民,进而造成了祖国的大量智力流失。^⑤从专业上看,在滞留美国的留学生中,自然科学和工程学的学生滞留率高,一些特殊专业(如核工业、神经外科等)的滞留率更高。另外一个特点是,学历越高,滞留率就越高。当然,随着祖国经济的发展,近年来这种趋势有了相当大的变化。

再次,由于美国移民局办事效率低,手续繁琐,大量非移民签证持有者没有转为移民,只能回国,这也为不少倡导提高 H-1B 签证数量甚至取消数量限制的人士所抨击,因为这造成不少外籍高科技人才回国,使美国遭受了“人才逆向流动”。有学者认为,目前 H-1B 签证持有者调整为永久居民(持有绿卡)一般需要四年三个月。现在每年约有 50 万人在等待技术移民签证,同时还有约 50 万的家属,共计 100 万人,而每年技术移民的名额是 12 万人,加上家庭团聚条款下未用完的额度,

① Association to Invest in USA, “EB-5 Visa Statistics (2006~2012) as of 03/2012,” available at: <http://iisablog.org/wp.../IIUSA-EB-5-Visa-Statistics-and-Charts-March2012.pdf>.

② David North, “The Immigrant Investor (EB-5) Visa A Program that Is, and Deserves to Be, Failing,” January 2012, available at: <http://www.cis.org/articles/2012/investor-visa-program-is-failing.pdf>.

③ Judith A. Fortney, “International Migration of Professionals.”

④ Ashok Desai, “The Dynamics of the Indian Information Technology Industry,” March 2003, available at: <http://94.126.106.9/r4d/PDF/Outputs/CNEM/drc20.pdf>.

⑤ Wilawan Kanjanapan, “The Immigration of Asia Professionals to the United States: 1988~1990,” *International Migration Review*, Vol. 29, No. 1, (Spring, 1995), pp. 7~32, available at: <http://www.js-tor.org/stable/2546995>.

仍相差甚远，可见这是签证数量的问题，而不是签证处理过程的问题。^①虽然这是一家之言，但九一一事件后，美国的移民政策和签证程序受到美国人普遍的批评，美国移民政策的执行机关美国移民归化局（the U. S. Immigration and Naturalization Service）更成为众矢之的。美国移民局效率低下，官僚作风十足，这些都是人所共知的。1999年，因为计算机发生故障，移民局多发了13.8万份H-1B工作签证，超出了国会规定的11.5万的限额。尽管移民归化局已于2002年被拆分，执法和审批服务功能被区分而分属两个部门，但拆分后的移民局（the U. S. Citizenship and Immigration Services，USCIS）的工作效率也没有太多的改善，这对移民政策的执行多少产生了影响。

最后，由于语言等问题，不少技术移民进入美国后学非所用，这在一定意义上造成了人才的浪费。当前在美国，约有1/5拥有大学学历的移民从事保姆、开出租车、洗盘子、电话推销等工作。2005年至2006年，美国有110万名高科技人员失业，其中20%的人是移民，而移民只占高科技劳动力数量的15.2%，显然移民的失业率比当地人高。^②

进入新世纪后，美国首次出现了人才“逆流”，具体表现是有相当一批高科技技术移民回国创业，尤以印度裔和华裔为代表。这在美国历史上还是首次，自然在美国社会尤其是学术界引起很大的关注。此外，企业界由于面临用人荒，对此现象也比较敏感。

在学术界方面，由霍夫曼基金会资助、杜克大学和加州大学伯克利分校联合研究团队推出的“新移民创业者”（America's New Immigrant Entrepreneurs）系列研究从2007年至2011年出版了六篇研究报告，对美国正在面临的人才流失表示了极大的关注和焦虑。其中两篇报告的篇名最能充分反映这种焦虑，即第四篇《美国失去的就是世界获得的》和第五篇《我们失去了世界上最好最聪明的人才》。“新移民创业者”系列研究通过数据分析、访谈和问卷调查（通过互联网）得出结论，认为自21世纪以来，外来的技术移民对美国科学、经济发展做出了极大的贡献，新移民引导创新、创造就业机会和财富也是不争的事实，美国已经越来越倚重技术移民；另一方面，近来越来越多的移民（特别是中国和印度移民）开始回国发展，美

① Vivek Wadhwa, "How Many Highly Skilled Foreign-Born Are Waiting in Line for Legal Permanent Residence?" *International Migration Review*, Volume 44 Number 2 (Summer 2010), pp. 477~498.

② Jeanne Batalova and Michael Fix, Peter A. Creticos, "Uneven Progress: the Employment Pathways of Skilled Immigrants in the United States," Oct. 2008, available at: <http://www.immigrationresearch-info.org/report/migration-policy-institute/uneven-progress-employment-pathways-skilled-immigrants-united-stat>.

国长期以来享受的“人才红利”正在出现逆转，正在遭遇人才逆向流动（reverse brain drain）。尽管作者提出了“人才环流”（brain circulation）的设想，即通过人才双向流动，同时为移民输出国（如中国、印度）和移民输入国（如美国）的经济发展提供机遇，但作者还是对高素质移民纷纷回国发展表示了担忧，认为这种回国创业潮是否会对美国未来的竞争力产生破坏作用还前景不明。2011年10月5日，该系列报告的主持人卫维克·维德瓦（Vivek Wadhwa）在众议院司法委员会的移民政策和执法小委员会作证时，疾呼“美国正在输出可以带来创新和竞争能力的人才”，^①他还在《华盛顿邮报》发表了题为“我们必须阻止美国的人才流失”的文章。^②

针对维德瓦的观点，美国学术界存在着不同的意见。有学者认为，美国并没有那么多的外国学生回国。他们通过数据分析认为，外国留学生（科学和工程技术领域）在美国获得博士学位后，会在美国滞留很长时间，如2002年获得科学和工程科学博士学位的外国留学生到2007年时还有65%的人留在美国。^③然而，维德瓦的观点确实也反映了美国目前对吸引外来人才的不自信。这里有制度上的原因，但更多的还是担忧中国和印度等国的留学生回国创业的深层原因，即祖籍国有更好的经济发展机遇、更好的专业、职业和创业机会，这也意味着美国在这几方面的能力正在下滑，自然令美国人产生极度的危机感。

为了应对可能出现的用人荒，美国目前正在考虑出台一些新的办法。2012年5月，来自民主党和共和党的4位参议员共同提出了《创业法案2.0》（Startup Act 2.0）。该法案提议为拥有美国大学的科学、技术、工程或数学专业（STEM）硕士或博士学位的外国学生建立一个新的签证类别，这种签证的名额最高可达5万个，签证持有人在科技领域连续工作五年后，可获得永久居民身份。此外，该法案提议再给科技领域的移民企业家建立新一类的签证，签证名额最多为7.5万个，取消职业移民的国家配额制度，使更多的印度、中国等国的高科技人才进入美国。虽然这只是个提案，而且提案人和媒体都认为，正值大选年，《创业法案2.0》的命运并

① Vivek Wadhwa, “Statement of Vivek Wadhwa, Committee on the Judiciary of the United States House of Representatives Subcommittee on Immigration Policy and Enforcement,” October 5, 2011, available at: <http://wadhwa.com/2011/10/06/my-testimony-to-congress-about-foreign-students-the-reverse-brain-drain-and-american-competitiveness/>.

② Vivek Wadhwa, “We Need to Stop America’s Brain Drain,” *The Washington Post*, October 5, 2011, available at: http://articles.washingtonpost.com/2011-10-04/national/35278115_1_skilled-immigrants-skilled-worker-visas-permanent-resident-visas.

③ Michael G. Finn, “Stay Rates of Foreign Doctorate Recipients from U. S. Universities,” 2007, Institute for Science and Education, January 2010, available at <http://orise.orau.gov/files/sep/stay-rates-foreign-doctorate-recipients-2007.pdf>.

不乐观，但毕竟向前迈了一步。2012年12月，众议院通过《科技工程留学生就业法案》(STEM Jobs Act)，意在为在美国取得科学、技术、工程、数学硕士、博士学位的外国留学生建立一个新的绿卡计划，数额是5.5万份。该法案在参议院命运如何，目前不得而知，但它的公布释放出一个明显的信号，即美国的科技人才紧缺，将更加重视对科技人才的引进和挽留。

美国从人才引进大国到出现人才“流失”，其背后的原因是复杂的，其中有经验，也有教训。从美国本身的原因看，九一一事件发生后，美国收紧了移民政策，如严管学生签证的发放，限制外国留学生就读敏感专业等，这对留住外籍人才有一定的影响。当然这些政策是暂时性的，很难长期实施。金融危机引发的经济下滑和失业率居高不下，也导致美国对优秀人才的吸引力在减弱。从外因看，移民祖国经济社会的发展带动了人才引进机制的建立和完善，也促使大量技术移民回流。美国的例子从一个侧面说明，一个国家在发展过程中用各种方法网罗和引进其他国家的优秀人才是非常重要的，但同时本土人才的培养也是不可或缺的。

姬虹：中国社会科学院美国研究所研究员

(本文责任编辑：罗伟清)

美国中国外交研究的流变： 方法、议题与趋势^①

王栋 李侃

〔内容提要〕对新中国外交政策的研究是美国政治学和国际关系研究中的一个重要分支领域。考察其发展历程，美国从事新中国外交研究的学者大致可按时间分为三个阶段和四代学者。在代际更替的过程中，美国的中国外交研究经历了由历史学方法到社会科学方法，由国际关系的现实主义理论到更广泛的国际关系理论乃至其他学科前沿理论，由汉学、地区研究到国际关系研究分支等的转变，并对中美关系的政策现实产生了深远影响。

关键词：美国外交 中美关系 中国外交研究 政策研究 国际关系理论

在美国政治学和国际关系研究中，对新中国外交政策的研究一直是一个既富学术传统又充满发展潜力的领域。这一领域的研究因中美关系的互动而兴起，因中国国际地位的不断上升而发展，其过程和特点不仅与中美关系的进程息息相关，也体现着美国政治学及国际关系研究的流变趋势。因此，对这一领域的研究成果进行系

① 本文为教育部哲学社会科学研究重大课题攻关项目“中国特色国际关系与外交理论创新研究”成果之一。作者感谢《美国研究》匿名评审专家提出的意见，同时感谢朱锋、赵梅和江忆恩对本文写作的建议和帮助。文中谬误概由作者负责。

统回顾，具有重要的学术价值与政策意义。^① 本文即试图以美国学术界从事相关研究的学者及其代际为主线，对美国的新中国外交研究做一简要梳理，希望能借此管窥美国政治学界研究他国外交政策的特点、经验和趋势，使中国自身的外交政策研究和国际关系研究有所借鉴。

美国的中国外交研究起步于1950年代，自1960年代起日益专业化，迄今已成为美国中国问题研究中的重要分支领域。而它的具体的发展过程则大致可分为三个阶段：1950年代末至1970年代初为第一阶段，1970年代末至1990年代中期为第二阶段，1990年代中期至今为第三阶段。而美国从事新中国外交研究的学者也大致可按其从事研究的时间分为四代，分别为1950年代末进入该领域的第一代学者，1970年代末涉足该领域的第二代学者，1990年代中期崛起的第三代学者，以及21世纪初开始崭露头角的第四代学者。此外，在美华裔学者由于其相对特殊的语言文化背景，在美国的中国外交研究中是独具特色的一个群体，因此本文也将他们作为一组人单独列出加以考察。

一 第一代学者及其研究成果

1950年代后期，新中国政权的日益巩固及其不断增强的国际影响，以及中苏逐渐显现的分歧对冷战两极体系的冲击，使得美国的新中国外交研究自起步之日起就有了亟待回答的问题：中华人民共和国这个与美国体制、价值观迥异并且经历了激烈革命的社会主义大国，其外交决策机制与美国等西方国家及之前的国民党政府有多少差别？国际政治研究中的一般规律是否也适用于这个国家？

而于此时开始进行中国外交研究的第一批中国问题专家，其学术生涯大多开始

^① 现有文献中对于美国新中国外交研究的综述研究主要有：Robert S. Ross and Paul H. B. Godwin, "New Directions in Chinese Security Studies," in David Shambaugh, ed., *American Studies of Contemporary China* (Armonk, N. Y.: M. E. Sharpe, 1993), pp. 138~162; Thomas Robinson and David Shambaugh, eds., *Chinese Foreign Policy: Theory and Practice* (Oxford, U. K.: Clarendon Press, 1994); Bin Yu, "The Study of Chinese Foreign Policy: Problems and Prospect," *World Politics*, Vol. 46, No. 2 (January 1994), pp. 235~261; David M. Lampton, ed., *The Making of Chinese Foreign Policy in the Era of Reform, 1978~2000* (Stanford, C. A.: Stanford University Press, 2001); Alastair Iain Johnston, "Trends in Theory and Method in the Study of Chinese Foreign Policy," paper prepared for the conference on China Studies on the occasion of the 50th Anniversary of the Fairbank Center for East Asian Research, December 2005; Alastair Iain Johnston and Robert S. Ross, eds., *New Directions in the Study of China's Foreign Policy* (Stanford, C. A.: Stanford University Press, 2006); 张清敏：《美国对新中国外交研究近况》，载《美国研究》，1999年第4期，第39~62页；[美]陆伯彬：《从冷战到中国的崛起：美国对中国外交政策研究的变化与延续》，载《世界经济与政治》，2006年第10期，第66~74页；胡菁菁：《境外中国外交决策机制研究综述》，载《国际政治研究》，2010年第4期，第134~161页。

于1950年代甚至更早，在学术背景上则多为历史学出身，在研究方法上倾向传统的历史主义，或可被称为“传统历史主义者”。如这一代学者中影响最为深远的费正清，在1950年代时已是极富声望的汉学大家。他的学术著作一直以近现代中国的社会变迁为关注点，但同时又重视中国历史文化遗产在现代变迁中的际遇与影响。^①在涉及中国外交政策的研究时，他的这一思路同样贯穿始终，如《中国的世界秩序》一书，即是从历史角度出发观察中国外交政策的代表性学术成果，在观点上也侧重于强调中国外交政策与中国传统历史文化的关联性和继承性，更强调所谓“共产党中国”与传统中国的联系，认为中国的外交政策有自己独特的逻辑，不能以意识形态或美国自身的决策思路简单推演。^②

费正清的研究方法和学术观点，影响了相当一大批美国早期的中国问题专家。同时代的这类学者中，较有代表性的还有马克·曼考尔（Mark Mancall）。曼考尔强调中国外交观念与西方传统的歧异，认为根据传统的中国世界观，“世界秩序是等级制而非水平的”，而中国“是这一体系的中央权威”，并认为这种传统的世界观在东亚朝贡体系瓦解之后仍然保留了下来，并演变为中国现代的民族主义思想。^③曼考尔由此推断出中苏同盟将很难维持的结论。几年后，中苏关系全面破裂，既验证了曼考尔的预测，也成为历史主义取向在中国外交研究中具有优势的有力证明。此外早期以日本、韩国研究为主的施乐伯（Robert A. Scalapino）也在这一时期开始研究中国外交。在他的第一部有关中国对外政策的专著——《中国的无政府主义运动》中，施乐伯同样是以历史学方法为主，对中国政治中一直存在但受关注较少的无政府主义在近代的活动与发展进行了开创性的研究。^④

以费正清、曼考尔、施乐伯为代表的“传统主义者”的研究，形成了美国中国研究的经典路径，即使在国际关系学科日益科学化的今天，这一路径仍具有不可忽视的影响和优势。^⑤而这种优势，既来自中国自身确实存在的“特殊性”，也来自历史视角赋予研究者的、对中国外交政策表象下诸多根本性问题的更深刻的洞察力。

相较于费正清等人所代表的历史主义取向，同时期的鲍大可（A. Doak Bar-

① 费正清：《美国与中国》，北京·世界知识出版社，2000年版；费正清：《中国：传统与变迁》，北京·世界知识出版社，2002年版。

② John K. Fairbank, ed., "A Preliminary Framework," in John King Fairbank ed., *The Chinese World Order* (Cambridge, MA: Harvard University Press, 1968).

③ Mark Mancall, "The Persistence of Tradition in Chinese Foreign Policy," *Annals of the American Academy of Political and Social Science*, Vol. 349 (September 1963), p. 14.

④ Robert Scalapino and George T. Yu, *The Chinese Anarchist Movement* (Berkeley, C. A.: University of California Press, 1961).

⑤ 黄明翰、黄彦杰：《西方“中国观察”的沧桑历程》，载《联合早报》2013年4月8日。

nett) 则更接近纯粹的外交政策研究，他的研究中也更多地运用了调查访问等社会科学方法，从而丰富了早期中国外交研究的方法体系。他于 1980 年代出版的有关中国外交政策决策体制及运作机制的专著，即是在坚持多年的访谈、实地调研和文献分析的基础上做出的富于开创性的研究。^①

然而以史学方法为主的第一代中国问题专家，在后来也逐渐受到了社科领域国际关系理论的影响。如差不多与鲍大可同时的艾伦·惠廷 (Allen Whiting)，即是第一代学者中理论色彩较为突出的一位。在出版于 1960 年的经典之作《中国跨过鸭绿江：参加朝鲜战争的决策》一书中，惠廷借鉴了国际关系理论中的现实主义和理性主义理论，提出了“中国参加朝战的目的是为了维护国家安全”这一有别于当时普遍流行的“意识形态说”和“安全缓冲说”的观点。^②惠廷后来进一步发展了这种现实主义分析框架，在 1975 年出版的《中国的威慑计算》一书中，通过对中国对外使用武力的实例研究，他提出中国对外使用武力主要是反应性和防御性的，旨在对对手进行威慑。^③总的来看，惠廷的研究体现了美国早期中国外交研究中历史学与国际关系理论相结合的努力，同时也反过来影响了美国中国外交研究的发展。^④也正是由于其研究具有鲜明的理论取向，而且关注的是中国的战略行为特征这一中国外交研究的核心问题，因此惠廷与鲍大可一道，通常被视为严格意义上的美国中国外交研究的奠基人。^⑤

最后值得一提的是，相较于其后的数代学者，第一代中国外交政策研究者与决策圈的关系是相对疏离的，直到 1960 年代这种情况方有所改观。这很大程度上是受冷战和当时中美敌对关系影响的结果。新中国成立后，美国出现了围绕“谁失去了中国”的激烈争论，争论中形成的主流观点加上当时冷战压力催生的“麦卡锡主

① Doak A. Barnett, *The Making of Foreign Policy in China* (Washington, D. C.: The Brookings Institution Press, 1985).

② Allen S. Whiting, *China Across the Yalu: The Decision to Enter the Korean War* (New York: Macmillan, 1960).

③ Allen S. Whiting, *The Chinese Calculus of Deterrence* (Ann Arbor, M. I.: University of Michigan, 1975).

④ 此类研究中较有代表性的著作包括：Ipyong Kim, ed., *The Strategic Triangle: China, the United States and the Soviet Union* (St. Paul: Paragon House, 1987); Herbert J. Allison, ed., *The Sino-Soviet Conflict: A Global Perspective* (Seattle and London: University of Washington Press, 1982); Gerald Segal, *The Great Power Triangle* (New York: Macmillan, 1982); Douglas T. Stuart and William T. Tow, eds., *China, the Soviet Union, and the West: Strategic and Political Dimension* (Boulder, C. O.: Westview, 1982); Richard Soloman, ed., *The China Factor* (Englewood Cliffs: Prentice-Hall, 1981); Kenneth G. Lieberthal, *The Sino-Soviet Conflict in the 1970s: Its Evolution and Implications for the Strategic Triangle* (Santa Monica, C. A.: Rand Cooperation, 1978).

⑤ 对江忆恩的访谈，2009 年 10 月，北京。

义”的盛行，最终使反共成为新的“政治正确”，导致此前曾在中国问题上发表过与主流意见相左观点的一批职业外交官如谢伟思（John S. Service）等人都遭受了政治打击。受此氛围的影响，当时有兴趣研究中国问题的学者和业已成立的研究机构都面临着相当大的压力和限制。^①大环境如此，自然使从事这一领域研究的相关学者难以接触外交实务。但其后由于国际局势的变化，“反共”的压力逐渐动摇，如何应对中国成为美国外交中越来越无法回避的问题。在此背景下，美国的中国外交研究不仅迎来了第一个学术高潮，学者们也开始接触决策圈，并发挥了一定的作用。^②如1960年，施乐伯负责撰写了《康伦报告》中有关东北亚（主要是中国）的部分，评估了中国大陆政权的稳定性、对美政策决策动机及台海局势，并就恢复中美外交关系提出了切实的建议。^③虽然这份报告因当时美国政府尚未考虑改变对华政策而没能立即付诸实施，但却为后来历届美国政府调整对华政策做了准备。^④1966年，鲍大可、施乐伯、白鲁恂（Lucian Pye）、费正清等多位著名中国问题专家又发起成立了美中关系全国委员会，施乐伯教授任首任主席。这一委员会成立后组织出版了一批研究中美关系的学术著作，^⑤在1970年代中美关系正常化过程中也发挥了积极作用。同年，美国参议院对外关系委员会主席威廉·富布赖特（William Fulbright）主持召开了1949年以来的首次中国问题听证会，费正清、施乐伯、鲍大可等知名学者悉数出席，并且都极力主张美国政府应放弃孤立中国的政策，代之以“遏制但不孤立”政策。^⑥这一政策提议在当时未被约翰逊政府立即采纳，但却对后来尼克松政府调整对华政策思路产生了重要的影响。^⑦

当然，作为美国中国外交研究的起步阶段，这一时期的研究亦有明显不足。因为基本在同一时期，美国国际关系研究正受到社会科学领域普遍流行的行为主义的

① 中国现代国际关系研究所主编：《美国思想库及其对华倾向》，北京·时事出版社，2003年版，第69页。

② 本节所介绍的第一代学者关于中国对外政策的代表性研究成果大多发表于这一时期。

③ Conlon Associates, Ltd., *United States Foreign Policy: Asia* (Washington, D. C.: Government Printing Office, 1959).

④ 关于《康伦报告》对中美关系的恢复的积极作用，可参见苏格：《〈康伦报告〉的战略构想》，载《美国研究》，1997年第4期，第129~133页。

⑤ 较有代表性的著作有：A. Doak Barnett and Edwin O. Reischauer, eds., *The United States and China: The Next Decade* (London: Pall Mall Press, 1970); Warren I. Cohen, *America's Response to China: an Interpretative History of Sino-American Relations* (New York: Wiley, 1971)。孔华润的这一研究后来不断更新并重新出版，成为美国对华政策研究的经典之作。此书的中文版于2007年出版，最新版则由哥伦比亚大学于2010年推出，参见 Warren I. Cohen, *America's Response to China: An Interpretative History of Sino-American Relations* (New York: Columbia University Press, 2010); [美] 孔华润：《美国对中国的反应：中美关系的历史分析》（张静尔译），上海·复旦大学出版社，1997年版。

⑥ Akira Iriye, ed., *U. S. Policy toward China: Testimony Taken from the Senate Foreign Relations Committee Hearings*, 1966 (Boston, M. A.: Little, Brown and Company, 1968).

⑦ 顾宁：《中国通和美国对中国的政策》，载《美国研究通讯》，2001年第2期，第52~54页。

影响，逐渐发展成为一个科学化的专业领域，对“成员身份的衡量标准越来越清晰——虽然也越来越狭窄，同时也与那些不够或相对不够科学化的研究领域之间有了较明确的界限”。^①而当时的中国外交研究，则还是以人文主义的历史研究路径为主流，因此未能在这一学科发展潮流中被整合为国际关系研究的分支领域，而“或多或少地仍是作为中国研究的一个分支而存在的”。同时这一领域的大多数学者，也很少能做到“在将全部精力都倾注于中国外交研究的同时与国际关系领域保持接触”。^②简言之，美国这一时期的中国外交研究在方法和议题上都有浓厚的历史学和汉学色彩，而国际关系研究与政策研究的身份模糊。这种模糊限制了中国外交研究的发展，也给国际关系学科解读中国案例带来了障碍。^③但这些不足也给其进入这一领域的学者提供了发展的空间。事实上，美国中国外交研究的第二代学者在这一领域的起步，正是在加强中国外交研究与国际关系研究的互动的努力中开始的。

二 第二代学者及其研究成果

从1970年代末到1990年代中期，是美国中国外交研究第二代学者开始占据主导地位的时期。相比于前辈学者的历史学背景，第二代中国问题专家大部分出身于政治学专业，受过社会科学专业的专业训练，在其研究中理论工具和新方法的应用也更为多样。^④因此这一时期的中国外交研究体现出了地区研究与国际关系理论研究的结合日益紧密、相关分析越来越规范化的趋势；在议题选择上，与外交实际的相关度更高，关注面也大为拓展，体现出了更强的政策性和现实性。

具体到学术研究中，这一趋势首先体现为中层理论（mid-range theory）在中国外交研究中的大量运用。^⑤因为中层理论虽然分支众多，但有一个共同特点就是不再把国家视为统一的行为体，而是注重考察国内政治诸要素对一国对外决策的影响。而美国的中国外交研究在其起步阶段就具有重视分析中国国内政治的传统，这就使中国案例与普遍理论的结合有了切入点。此外，美国的第二代中国政策研究学

① Alastair Iain Johnston, "Trends in Theory and Method in the Study of Chinese Foreign Policy," p. 5.

② Alastair Iain Johnston, op. cit.

③ 有关政治学者对于中国研究历史取向的批评，参见 Chalmers Johnson, "Political Science and East Asian Area Studies," in Lucian W. Pye, ed., *Political Science and Area Studies: Rivals or Partners* (Bloomington and London: Indiana University Press, 1975), pp. 80~81.

④ Richard Baum, "Studies of Chinese Politics in the United States," in Robert Ash, David Shambaugh and Seiichiro Takagi, eds., *China Watching: Perspectives from Europe, Japan and the United States* (London and New York: Routledge, 2007), p. 154.

⑤ Alastair Iain Johnston, op. cit., p. 16.

者大多成长于第二次世界大战之后，其学术生涯也多开始于1970、1980年代，恰是各种决策理论日益发展成熟的时期，因此运用这一理论分析中国外交政策很快就成为相关研究的主流趋势。

在此类研究中，有相当一部分学者将对中国外交决策机制的探索具体到了个人层次，其中尤以对中国知识分子的研究最为突出。根据政治心理学理论，要理解、判断行为者的行为，必须先了解其认知，而一国知识界对该国构建自我和对外认知的作用之重要不言而喻。知名中国问题研究专家沈大伟（David Shambaugh）就以大量的第一手访谈资料为基础，集中研究了中国的“美国观察家”（American watcher）及其在研究中构建的美国意象（image）。根据意识形态、学术思路乃至所在单位性质的不同，沈大伟对中国从事美国研究的专家及其偏好进行了归纳，指出中国的美国研究深受传统的马克思主义路径的影响，但也出现了多元主义的新倾向，并认为随着中国对美国的研究越来越侧重于国内政治的详细分析，对美国的解读将逐步改善，从而降低错误知觉破坏中美关系的危险。^①

这一批学者中由个人层面切入研究的著名学者还有罗威尔·迪特默（Lowell Dittmer）。迪特默最初主要研究新中国建立后的当代中国政治，尤以对刘少奇的研究而为学界所知。^②他后来则转向研究改革开放后中国政治及外交的转型，对中苏关系正常化、中国国家认同等问题都做了富有创见的研究。^③迪特默也是最早运用博弈论对战略三角关系进行理论研究的学者，并提出有三种形态的战略三角关系，即三方共处（*menage a trois*）、稳定婚姻（*stable marriage*）及浪漫三角（*romantic triangle*）。^④这一理论不仅在中美苏关系研究中得到应用，还被广泛运用在各种战略三角关系的研究中，可以说迪特默是美国第二代研究中国外交的学者中超越地

① David Shambaugh, *Beautiful Imperialist: China Perceives America, 1972~1990* (Princeton, N. J.: Princeton University Press, 1991). 沈大伟笔耕不辍，著述颇丰，围绕中国军事现代化、中国崛起及其地区影响、中美关系出版了一系列具有重要影响的著作，如：David Shambaugh, *Modernizing China's Military: Progress, Problems and Prospects* (Berkeley and Los Angeles, C. A.: University of California Press, 2004); David Shambaugh, ed., *Power Shift: China and Asia's New Dynamics* (Berkeley and Los Angeles, C. A.: University of California Press), 2006; David Shambaugh, ed., *Tangled Titans: The United States and China* (Rowman & Littlefield Publishers, 2012); David Shambaugh, *China Goes Global: The Partial Power* (Oxford and New York: Oxford University Press, 2013)。

② Lowell Dittmer, *Liu Shao-Chi and the Chinese Cultural Revolution: The Politics of Mass Criticism* (Berkeley and Los Angeles, C. A.: University of California Press, 1982)。

③ Lowell Dittmer, *Sino-Soviet Normalization and Its International Implications* (Seattle and London: University of Washington Press, 1992); Lowell Dittmer and Samuel S. Kim, *China's Quest for National Identity* (Ithaca, N. Y.: Cornell University Press, 1993)。

④ Lowell Dittmer, "The Strategic Triangle: An Elementary Game-Theoretic Analysis," *World Politics*, Vol. 33, No. 4 (July 1981), pp. 485~515.

区研究领域而对国际关系理论研究做出重要贡献的代表性学者。

与沈大伟、惠廷等人重视中国知识精英的影响不同，曾长期在密歇根大学任教的著名中国问题专家李侃如（Kenneth Lieberthal）更重视中国官僚政治对外交政策的作用。^①李侃如曾于1980年代撰文，分析中国领导人的国内政治倾向与对外决策偏好之间的联系。根据对待中国历史文化和现代化的态度，李侃如将中国领导人划分为三个群体：本地主义者（或排外主义者 *nativists*），有选择的现代化者（*electic modernizer*）和全面现代化者（*all-round modernizer*），并指出这三种意见之间的权力分配和转变会影响中国的国内政治，进而影响中国的对外政策。^②这一分析视角很快成为海外学者分析中国对外政策的惯用模式，堪称中国外交研究中官僚政治模式的研究范本。在其后的《治理中国：从革命到改革》一书中，李侃如延续了这一方法，对中国国内政治与对外决策的互动进行了更系统的分析。^③

何汉理（Harry Harding）也是第二代中国外交研究者中最具代表性和知名度的学者之一。^④他对中国外交政策的研究主要侧重于中国对外关系尤其是中美关系，在《脆弱的关系：1972年以来的中美关系》一书中，他将分析对象划分为国际、地区（台湾）、国内和中美对彼此的看法四个层次；^⑤在另一篇从宏观角度研究中国对外合作行为的论文中，他则将中国与其他国家的关系按实力差距及由此而来的相互地位差异划分为主顾型、客户型和参与型，并指出主顾型关系往往因中国政治精英担心这种关系可能损害其国内政治稳定性而难以维系，客户型关系则因为他国的政治精英也会有对主顾型关系的担忧而同样不稳定，鉴于这些弊端，同时也由于中国与外部世界的联系越来越紧密，中国在未来对外交往中可能会更倾向于建立参与型伙伴关系。^⑥这些研究在变量划分上凸显了国际关系理论和政策分析理论精致、条理化的特点，也是他的宏观分析不至流于材料堆积的原因。

① 李侃如2007年从密歇根大学退休后转到美国著名智库布鲁金斯学会任职，继续活跃在与中国相关的政策研究领域。

② Kenneth Lieberthal, "Domestic Politics and Foreign Policy, China's Foreign Relations in the 1980s," in Harry Harding, ed., *China's Foreign Relations in the 1980s* (New Haven and London: Yale University Press, 1984), pp. 44~66.

③ Kenneth Lieberthal, *Governing China: From Revolution Through Reform* (New York: N. N. Norton, 1995), 中译本是李侃如：《治理中国：从革命到改革》（胡国成、赵梅译），北京·中国社会科学出版社，2011年版。

④ 何汉理现任弗吉尼亚大学贝登领导力与公共政策学院院长，曾在斯坦福大学、乔治·华盛顿大学任教，也曾在布鲁金斯学会、欧亚集团等著名智库任职。

⑤ Harry Harding, *A Fragile Relationship: the United States and China since 1972* (Washington D. C.: The Brookings Institution, 1992)；哈里·哈丁：《脆弱的关系：1972年以来的美国和中国》（袁瑾等译），香港·三联书店（香港）有限公司，1993年版。

⑥ Harry Harding, "China's Co-operative Behavior," *Chinese Foreign Policy: Theory and Practice*, p. 376.

除了理论与区域研究结合的学术趋势，现实中中国自身和中美关系的变化也为这一代中国问题专家提供了发展空间。一直致力于研究中国国内政治对外交决策影响的鲍瑞嘉（Richard Baum）就是受益于此的代表性学者。鲍瑞嘉师从施乐伯，长期任教于加州大学洛杉矶分校并任加州大学洛杉矶分校中国研究中心主任。在学术生涯早期，鲍瑞嘉即因一系列研究中国国内政治运动及“文化大革命”的专著而成名。^①进入1980年代后，鲍瑞嘉的研究仍侧重中国国内政治，但更重视政治改革对中国战略决策的影响。1996年鲍瑞嘉出版了关于邓小平时代中国政治的专著，该著作成为中国研究领域的经典之作。^②同时自1994年开始，鲍瑞嘉还牵头组织了名为“Chinapol”的网络学术共同体，迄今成员已经超过1300人，他们来自27个国家与地区，几乎涵盖全世界主要的大学、智库的中国问题专家、前任或现任政府官员、媒体人士等。这些人经常就中国研究的相关问题展开热烈讨论，在国外中国问题研究及政策制定方面有举足轻重的影响。^③与鲍瑞嘉类似的还有迈克尔·奥克森伯格（Michel Oksenberg）。奥克森伯格是早期著名中国问题专家鲍大可的弟子，他不仅因学术建树而成为与李侃如、何汉理、鲍瑞嘉等齐名的第二代中国外交研究学者的代表性人物，还对促进现实中的中美关系发展起过不少积极作用。他1973年主编出版的《龙与鹰》是当时对中美关系进行全面回顾总结的重要著作。^④进入1980年代后，他的学术兴趣开始转向中国在国际制度（国际组织）中的新身份和行为特点。在积累大量案例的基础上，奥克森伯格对中国对国际制度态度的转变、在国际经济组织中的行为特征和可能带来的变化进行了基于数量统计的分析，从而开拓了中国与国际制度的互动这一新的研究领域，同时也对中国外交政策的量化研究进行了有益的探索。^⑤

① Richard Baum, *Ssu-Ching: the Socialist Education Movement of 1962~1966*, (Berkeley U. C. Berkeley Center for Chinese Studies, 1968); Richard Baum, *China in Ferment: Perspectives on the Cultural Revolution* (Englewood Cliffs: Prentice-Hall, 1972); Richard Baum, *Prelude to Revolution: Mao, the Party, and the Peasant Question, 1962~1966* (New York: Columbia University Press, 1975).

② Richard Baum, *China's Four Modernizations: The New Technological Revolution* (Boulder, Colorado: Westview Press, 1980); idem., *Reform and Reaction in Post-Mao China: The Road to Tiananmen* (London and New York: Routledge, 1991); idem., *Burying Mao: Chinese Politics in the Age of Deng Xiaoping* (Princeton, N. J.: Princeton University Press, 1996).

③ 有关 Chinapol 的介绍，参见：Richard Baum, *China Watcher: Confessions of a Peking Tom* (Seattle and London: University of Washington Press, 2010); Richard Baum, "The Basics of Chinapol," *Asia Policy*, No. 10 (July 2010), pp. 154~162.

④ 资中筠、陶文钊主编：《架起理解的新桥梁：中美关系史研究回顾与展望》，合肥·安徽大学出版社，1996年版，第319页。

⑤ Harold K. Jacobson and Michel Oksenberg, *China's Participation in the IMF, the World Bank, and GATT: Toward a Global Economic Order* (Ann Arbor: University of Michigan Press, 1990).

同样受益于中国 1979 年改革开放的学者还有曾任克林顿政府助理国务卿帮办、现任教于加州大学圣迭戈分校的谢淑丽 (Susan Shirk)。谢淑丽 1993、1994 年陆续出版的两本专著,对中国为何在 1970 年代末加入国际经济体系并获得极大成功这一问题进行了探讨。她指出,相较于苏联,中国的体制制度化程度更低,分权化 (decentralization) 程度更高,这使得中国更容易通过渐进主义 (gradualism) 方式推动经济改革。这一制度主义的研究对中国式改革的特点成因做出了富有新意的解释。^①在近期出版的专著中,谢淑丽指出,尽管现在“中国的崛起”越来越受到国际社会关注,但中国仍是一个存在种种问题的“脆弱的超级大国”,中国领导人对本国国内安全问题的担忧也远远高于对外部世界的关注。美国领导人及公众必须设身处地地考虑中国政治家所面对的这些问题,才能避免因错误认识引发中美之间的冲突。^②

对中国崛起持保守估计的学者还有哥伦比亚大学教授黎安友 (Andrew Nathan)。黎安友侧重研究中国的民主与人权问题,在学界乃至政界和华人社会的知名度也主要来自其对 1980 年代以来中国国内民主风潮的观察,以及对 1989 年春夏之交政治风波相关资料的译介。^③随着冷战后“中国崛起”越来越成为热点问题,黎安友也对此进行了研究。在 1997 年出版的产生广泛影响的《长城与空城计》一书中,黎安友指出中国的安全威胁不是来自美国,而是主要来自周边邻国甚至国内,因此尽管中国的经济和军事力量不断发展,但实际上中国仍是亚洲最脆弱的政权之一,不会对国际社会构成重大威胁。^④

另一位在政策界较有影响的第二代学者是霍普金斯大学教授蓝普顿 (David M. Lampton)。蓝普顿先后在美国企业研究所、尼克松研究中心等著名智库担任中国

① Susan L. Shirk, *The Political Logic of Economic Reform in China* (Berkeley and Los Angeles, C. A.: University of California Press, 1993); Susan L. Shirk, *How China Opened Its Door: The Political Success of the PRC's Foreign Trade and Investment Reform* (Washington, D. C.: The Brookings Institution Press, 1994). 后一本书以更为浅显的政策语言对前一本书的理论观点做了阐释。

② Susan L. Shirk, *China: Fragile Superpower: How China's Internal Politics Could Derail Its Peaceful Rise* (Oxford and New York: Oxford University Press, 2007).

③ Andrew J. Nathan, *Chinese Democracy* (New York: Columbia University Press, 1986); idem., *China's Crisis: Dilemmas of Reform and Prospects for Democracy* (New York: Columbia University Press, 1990); idem., *China's Transition* (New York: Columbia University Press, 1998); Andrew Nathan and Perry Link eds., *The Tiananmen Papers* (New York: Public Affairs, 2001).

④ Andrew J. Nathan and Robert S. Ross, *The Great Wall and the Empty Fortress: China's Search for Security* (New York: W. W. Norton & Company, 1997); 安德鲁·内森、罗伯特·罗斯:《长城与空城计:中国对安全的寻求》(柯雄等译),北京·新华出版社,1997年版。黎安友后来对此书进行了修改并于 2012 年再次出版,参见: Andrew J. Nathan and Andrew Scobell, *China's Search for Security* (New York: Columbia University, 2012)。

政策研究主任，并担任美中关系全国委员会主席。在赢得广泛赞誉的《同床异梦》一书中，蓝普顿运用访谈获得的第一手资料，从全球层面、国家和公民社会层面及领导人个人层面三个不同层次，对1989年至2000年中美关系的整体演变进行了分析。他指出，1989年之后，中美在冷战时期为共同应对苏联威胁而搁置的很多争议再度凸显，同时中国经济的巨大成功既使得中美经济交流不断深化，也使美国部分战略分析家开始视中国为潜在的战略竞争对手，遂造就了中美关系很难保持广泛合作、但又确实存在众多共同利益的特点。^①而在其最新著作《中国力量的三面》中，蓝普顿则从军力、财力、智力三个维度对中国实力的特点进行了深入研究，指出中国在崛起进程中在强制性力量、经济力量及观念性力量等方面存在不均衡的发展，如何处理、协调本国国内的诸多问题是中国进一步崛起需要面对的挑战。^②

值得注意的是，尽管这一时期美国中国外交研究的理论色彩越来越浓厚，但仍不乏以传统的历史方法进行研究并取得较大成就的学者，乔治城大学教授唐耐心(Nancy Bernkopf Tucker)即主要运用历史方法研究台湾问题及其对中美关系的影响。通过对大量历史文献和访谈资料的分析，唐耐心对台湾蒋介石政权发展对美关系的过程、美国与台湾合作的动机、美国政府内部官僚政治对美台关系稳定性的破坏等问题均进行了详尽的探讨。^③此外，唐耐心曾在美国国务院中国科及美国驻华大使馆任职，并曾担任美国国家情报总监办公室主管情报整合分析的副总监助理，因此她的研究也十分注重实际政策影响，多次就中美、美台关系提出过具体的政策建议。

总体来看，这一时期的中国外交研究体现出三个特点：一是与国际关系理论尤其是各种中层理论的结合更紧密；二是包括访谈、数量分析等诸多新方法在内的新研究方法被大量引入；三是议题更丰富、也更具现实意义，也不再单纯局限在安全政策方面。这些特色在沈大伟与罗斌逊(Thomas Robinson)主编的《中国外交政策：理论与实践》一书中有较为集中的展示。^④此外，借力于政策研究的细化和中

① David M. Lampton, *Same Bed, Different Dreams: Managing U.S.-China Relations, 1989 ~ 2000* (Berkeley and Los Angeles, C. A.: University of California Press, 2002).

② David M. Lampton, *The Three Faces of Chinese Power: Might, Money, and Minds* (Berkeley and Los Angeles, C. A.: University of California Press, 2008). 该书中文译本已在国内出版，参见蓝普顿：《中国力量的三面》(姚云竹译)，北京·新华出版社，2009年版。

③ Nancy Bernkopf Tucker, *Taiwan, Hong Kong, and the United States, 1945 ~ 1992: Uncertain Friendships* (New York: Twayne Publishers, 1994); idem. ed., *Dangerous Strait: The U.S.-Taiwan-China Crisis* (New York: Columbia University Press, 2005); idem., *Strait Talk: United States-Taiwan Relations and the Crisis with China* (Cambridge, M. A.: Harvard University Press, 2009).

④ David Shambaugh and Thomas W. Robinson eds., *Chinese Foreign Policy: Theory and Practice* (Oxford, Hong Kong and London: Oxford University Press, 1996).

美关系的发展，1980年代至1990年代初的这一批中国外交研究学者比前辈有了更多的实践机会，大多数人都有参与政策制定或咨询的经历。如李侃如曾于1998年8月至2000年10月担任美国总统国家安全事务特别助理和国家安全委员会的亚洲事务资深主任；奥克森伯格曾参与中美建交工作，并曾在国家安全委员会任职；鲍瑞嘉、何汉理则曾担任老布什和克林顿总统的顾问；谢淑丽曾在克林顿政府时期担任助理国务卿帮办；唐耐心则曾担任美国全国情报副总监助理一职；兰普顿曾任美中关系委员会主席并曾担任奥巴马的竞选顾问，等等。这种实务参与程度的提高，反映了中国外交研究在美国政治学和国际关系研究中重要程度的提升，同时也使得新一批的中国专家们得以在现实中不断检验和修正自己在学术研究中的角度、方法和既有观点。^①

不过理论应用也带来了新问题。首先，中层理论的一大问题是可以不断将新变量纳入分析框架，从而使对案例的研究更深入，但与此同时也容易因此而陷入细节的堆砌，疏离理论研究本应关注的大问题和具体作用机制的推导。中国外交政策研究在运用这一理论时同样无法避免这种困境，因此诸多致力于研究中国国内政治对外交决策影响的学术论著，往往如江忆恩所言，“面临着解释这些国内政治因素究竟是如何在实际上引起了外交政策的变化的问题”。^②其次，这一时期中国外交研究的理论分析框架主要还是现实主义理论，而现实主义理论的解释往往容易固化对现状的认识，缺乏历史深度和对新趋势的敏感。自1990年代中期开始，现实主义理论之外的更多理论在美国的中国外交研究中的应用，理论创新意识的进一步强化和对核心问题的重新关注，开始进一步推动美国的中国外交研究。

三 第三代学者及其研究成果

从1990年代中期开始，第三代从事中国外交研究的美国学者开始崭露头角。^③

① 有关政策与学术的关系，参见：Alexander L. George, *Bridging the Gap: Theory and Practice in Foreign Policy* (Washington, D. C.: United States Institute of Peace, 1993); “Special Roundtable: Bridging the Gap Between the Academic and Policy Worlds,” *Asia Policy*, No. 1 (January 2006), pp. 1~41; Stephen M. Walt, “The Relationship Between Theory and Policy in International Relations,” *Annual Review of Political Science*, Vol. 8, (June 2005), pp. 23~48; 《主题讨论：国际关系研究中的学术性与政策性》的相关文章，载《国际政治研究》，2009年第3期，第1~123页。

② Alastair Iain Johnston, “Trends in Theory and Method in the Study of Chinese Foreign Policy,” p. 17.

③ 对1990年代中期以后美国中国外交研究的综述，参见：David Shaumbaugh, “Studies of China’s Foreign and Security Policies in the United States,” in Robert Ash, David Shambaugh and Seiichiro Takagi, eds., *China Watching: Perspectives from Europe, Japan and the United States* (London and New York: Routledge, 2007), pp. 213~240.

与第二代学者相比，这批学者最突出的特点是将中国的个案分析与国际关系理论研究结合得更加紧密。特别是这一代学者的代表人物江忆恩（Alastair Iain Johnston）、柯庆生（Thomas Christensen）、陆伯彬（Robert S. Ross）、金骏远（Avery Goldstein）等，在研究中对理论的运用较上一代学者更加娴熟，理论工具选择也不再局限于现实主义的基本假设和决策理论的层次分析法。

以上特征在江忆恩的中国外交研究中体现得最为典型。江忆恩不仅是美国新一代中国问题专家的代表性人物，他在国际关系建构主义理论方面的建树也颇为引人注目。在《文化现实主义：中国历史上的战略与战略文化》一书中，江忆恩突破了结构现实主义将国家定义为一个非历史的理性行为体的设定，提出国家面对的特定战略环境及做出的反应都是历史建构和社会学习的结果，而影响这种建构的关键因素，是不同国家的战略文化。^①通过对中国古代兵书经典《武经七书》和明朝的《阵纪》、《草庐经略》、《投笔肤谈》等军事文献及明朝 10 位大臣的奏章进行文献分析和绘制综合认知图，江忆恩最终得出了两点结论：中国战略传统和西方的现实主义政治传统一样属于强现实政治类型，在对付威胁时有进攻性或采取先发制人战略的偏好。^②

江忆恩的研究通过引入建构主义理论，拓宽了美国中国外交研究的历史视野，再次将美国中国外交研究的观察范围调整为长时段，不仅考察当代和近代的中国，也关注古代作为稳定帝国的中国于今日中国外交的影响。这是对美国第二代中国外交研究专家更关注时政问题的研究取向的超越，也是对第一代中国研究专家所遗留的学术传统的呼应。其次，江忆恩对符号学、语义学、系统论乃至认知心理学等方法论的借鉴和运用，以及通过严格的理论规范所建立的战略文化范式及其相关定义，加强了美国中国外交研究的理论性、科学性和规范性，也厘清了一些热点概念（如“战略文化”）的定义，有助于祛除以往同类研究中的模糊性。最后，江忆恩在建构主义理论前提下展开的中国外交研究强调了历史文化乃至社会因素对于大国对外战略的关键性影响，以及国家行为体所具有的社会性和学习、反思的能力，有力挑战了传统理性主义分析框架中将国家行为体物化、僵化的倾向，从而提升了中国外交研究在美国国际关系研究乃至整个政治学研究中的地位。在最新出版的专著中，江忆恩继续以“社会化”（socialization）这一建构主义的核心概念为基础，运用社会学与社会心理学理论，从模仿（mimicking）、说服（persuasion）及社会影

① Alastair Iain Johnston, *Cultural Realism: Strategic Culture and Grand Strategy in Chinese History* (Princeton, N. J.: Princeton University, 1996).

② Alastair Iain Johnston, *Cultural Realism: Strategic Culture and Grand Strategy in Chinese History*.

响 (social influence) 三个社会化的微观进程入手, 研究了 1980 至 2000 年中国对国际安全制度的参与, 指出通过这些社会化进程, 中国的决策层及分析家逐渐接受了某些“反现实主义政治” (counter-realpolitik) 的规范与实践。江忆恩认为这一研究接续其《战略文化》一书中对中国历史上“现实主义政治” (realpolitik) 规范与实践起源的考察, 同样对现实主义战略文化的物质主义解释提出了挑战, 即认为现实主义的战略文化并非由国际政治中无政府的物质结构决定, 而是通过接触话语得到学习、吸收, 并得到经验的强化。^① 这一研究以中国为案例对“社会化”这一核心进程的效果进行系统检验, 大大推进了建构主义理论的建设, 被彼得·卡赞斯坦 (Peter Katzenstein) 等著名国际关系学者誉为里程碑式的研究。

陆伯彬 (Robert S. Ross) 对中国外交政策的研究仍侧重于中美关系和中国安全政策, 但同样体现了这一代中国问题研究专家理论水平的提升。在《风云变幻的美中关系 (1969~1989): 在谈判中合作》一书中, 他从博弈论的“讨价还价”理论出发, 对这一时期的中美关系重新进行了剖析, 认为共同抵御苏联威胁并不足以解释中美转向合作的原因,^② 中美关系是两国在确认彼此为战略伙伴关系的前提下, 在反复讨价还价的谈判中建立和维护合作的。他也对冷战后中美关系走向进行了预测, 认为苏联因素的不复存在确实会使未来的中美关系更具不确定性; 但中美“双层博弈”的基本合作框架仍将维持下去, 两国领导人也仍有合作意愿, 因此未来的中美关系图景并不全然悲观。^③

由于将国家对安全形势的战略判断视为双边政策博弈中最重要的因素, 陆伯彬在案例分析中也对中美两国的国内政治给予了很高的关注。但他并不认为官僚政治、领导人的更迭和个人领导风格等因素会压倒战略判断和安全需求在对外决策中的影响, 而认为这些因素至多只是使来自体系层次的安全压力对各国的作用效应发生了改变而已。^④ 在后来的研究中, 陆伯彬也坚持了以“权力结构”为基本框架, 以“安全”为核心议程的现实主义理论路径, 以及对中美战略博弈中“不对称性”的关注,^⑤ 如在探讨东亚地区安全困境和分析中国军事战略走向时, 他就多次指出地理环境和由此导致的地缘政治构造, 造成了中美两国之间“海权”与“陆权”的

① Alastair Iain Johnston, *Social States: China in International Institutions, 1980~2000* (Princeton, N. J.: Princeton University Press, 2008).

② Robert S. Ross, *Negotiating Cooperation: The United States and China 1969~1989* (Stanford, C. A.: Stanford University Press, 1995), p. 1.

③ Robert S. Ross, *Negotiating Cooperation: The United States and China 1969~1989*, p. 334.

④ Robert S. Ross, *Negotiating Cooperation: The United States and China 1969~1989*, p. 246.

⑤ Robert S. Ross, "Navigating the Taiwan Strait: Deterrence, Escalation Dominance, and U. S. -China Relations," *International Security*, Vol. 27, No. 2 (Autumn 2002), pp. 48~85.

不对称。但他认为这种不对称可以成为“结构压力”的调试器，有助于缓解中美两国之间的海军竞赛，^①也有助于保持东亚两极体系的形成和中美关系的平稳发展。^②

与陆伯彬的研究方法相近的还有与他同属第三代学者的柯庆生（Thomas Christensen）。作为一名历史学专业出身的国际关系学者，柯庆生对中国外交政策的主要兴趣也集中于安全政策，并与陆伯彬一样在研究中追求政策研究、历史研究与国际关系理论研究的结合。如他借助国际关系理论中的威慑理论和“先发制人型战争”、“预防型战争”的定义，提出了“正在关闭的窗口”（closing windows）这一概念，并由此出发对1949年以来中国对外使用武力的案例进行了综合性诠释，指出当中国感到关乎其目标得以实现的战略机遇在缩小，也就是“窗户在关闭”时，会倾向于使用武力以威慑对手。换言之，中国倾向于通过武力扭转恶劣的国际战略环境，即使敌对国的实力强于己方也是如此，这意味着传统的威慑理论和手段不仅很难对中国奏效，而且容易产生反作用。^③在1996年出版的《有用的敌手》一书中，柯庆生又指出中国领导人往往通过对外使用武力来进行国内政治动员，从而对国际关系理论中国内政治与对外战略行为的“关联政治”（linkage politics）研究做出了重要贡献。^④而在2011年最新出版的有关亚洲联盟政治和强制外交的研究中，柯庆生则通过对中苏同盟的历史考察，对自己1990年与杰克·施奈德在研究两次世界大战前西方国家及苏联联盟关系基础上提出的联盟失效理论做了进一步修正，^⑤指出内部存在竞争性的松散联盟，可能比敌国更容易引发地区安全冲突甚至是全球性的紧张形势。^⑥

柯庆生的中国外交政策研究在打通国际关系理论和中国研究的关系上，与江忆恩的努力效果相似，而在方法上则与陆伯彬接近，也同样因历史深度而富于洞察力，并且在后来产生了实际的政策效用。正是基于中国越是在战略逆境下越倾向于运用武力威慑敌手的认识，柯庆生一直认为运用传统威慑手段并不能使中国在国际

① Robert S. Ross, "China's Naval Nationalism: Sources, Prospects, and the U. S. Response," *International Security*, Vol. 34, No. 2 (Autumn 2009), pp. 46~81.

② Robert S. Ross, "The Geography of the Peace: East Asia in the Twenty-first Century," *International Security*, Vol. 23, No. 4 (Spring 1999), pp. 81~118.

③ Thomas J. Christensen, "Windows and War: Trend Analysis and Beijing's Use of War," *New Directions in the Study of China's Foreign Policy*, pp. 50~85.

④ Thomas J. Christensen, *Useful Adversaries: Grand Strategy, Domestic Mobilization, and Sino-American Conflict, 1947~1958* (Princeton, N. J.: Princeton University Press, 1996).

⑤ Thomas J. Christensen and Jack Snyder, "Chain Gangs and Passed Bucks: Predicting Alliance Patterns in Multipolarity," *International Organization*, Vol. 44, No. 2 (Spring 1990), pp. 137~168.

⑥ Thomas J. Christensen, *Worse Than a Monolith: Alliance Politics and Problems of Coercive Diplomacy in Asia* (Princeton, N. J.: Princeton University Press, 2011).

问题上让步，反而会激化矛盾。^①2006年柯庆生受邀进入小布什政府担任助理国务卿帮办，具体负责美国对华政策。不久，台湾领导人陈水扁意欲推动公投导致两岸关系出现紧张。期间，柯庆生代表美国政府多次警告陈水扁当局不要超出红线，单方面改变台海形势。^②这是美国政府的姿态，但显然也与他个人在学术研究中形成的观点有相当大的关系。^③

金骏远 (Avery Goldstein) 也是在融合国际关系理论研究方面取得显著成绩的学者。通过比较法英中三国的核政策，他提出法英中三个中等大国的核政策比美苏更好地体现了国际政治中的三个常在变量，即安全困境、自助 (self-help) 与核武器的作用。正是两级体系下的安全困境，以及被同盟抛弃以致必须独自面对苏联威胁的压力，促使这三国发展了自己的核武器。金骏远还基于其研究预测这种政策将被其他国家效仿，从而导致拥核国家越来越多，但这一局面对国际关系总体利大于弊，核威慑能力的扩散将有助于降低各国间发生直接冲突的几率。^④在2005年出版的专著中，金骏远对中国大战略和中美关系进行了深入研究。他指出，在美国主导的单极体系下，中美之间确实存在安全困境，但核武器的存在和中国领导人的认知与意图等因素，会使中国更倾向于采取俾斯麦式的政策来赢得崛起的和平环境，而不会选择直接与美国冲突。^⑤

除却战略与安全这类高级政治议题，这一批中国政策研究者的另一大特点是开始更多地关注全球化与国际合作对中国决策的影响，金淳基 (Samuel Kim) 即是在这方面研究成果较为突出的一位。金淳基早期对中国外交政策的研究主要侧重于

① Alastair Iain Johnston and Robert S. Ross, eds., *New Directions in the Study of China's Foreign Policy*, p. 3.

② 参见新华网：《美副助理国务卿重申美国政府反对“入联公投”立场》，available at: http://news.xinhuanet.com/tw/2007-12/07/content_7213082.htm.

③ 柯庆生对两岸和平统一持肯定态度，参见王栋、贾子方：《浅析美国对台政策演变及其基本特征》，载《国际政治研究》，2012年第2期，第46页。

④ Avery Goldstein, *Deterrence and Security in the 21st Century: China, Britain, France and the Enduring Legacy of the Nuclear Revolution* (Stanford, C. A.: Stanford University Press, 2000).

⑤ Avery Goldstein, *Rising To The Challenge: China's Grand Strategy And International Security* (Stanford, C. A.: Stanford University Press, 2005). 此书于2008年被译成中文出版，参见金骏远：《中国大战略与国际安全》(王军、林民旺译)，北京·社会科学文献出版社，2008年版。

与联合国相关的问题,^①后来进一步转向研究中国与国际组织、国际制度的关系。^②在相关研究中,金淳基从历史角度分析了中国自建国至今对国际组织和国际制度态度的变化,指出从1990年代开始,出于追求国内稳定和国际安全的需要,中国对国际组织的态度由先前的批评和抗拒转为积极参与,国家身份也由修正主义国家迅速转为政治经济全球化的参与者和合作者。^③

综观1990年代中期以后的美国中国外交研究,建构主义等新理论流派的引入及各种新方法的大量使用,使得这一批学者的学术成果更具理论高度和规范性,也大大提升了中国外交研究在美国国际关系研究中的地位。其中的标志之一便是第三代学者的研究成果逐渐突破地区研究的局限,开始在《美国政治学评论》(*American Political Science Review*)、《国际安全》(*International Security*)、《国际组织》(*International Organization*)、《世界政治》(*World Politics*)、《安全研究》(*Security Studies*)等国际关系研究顶尖学术期刊上发表。中国外交政策作为一个特殊案例对宏观国际关系理论研究发展的推动,在这一代学者的成果中更为显著。而这种效果又进一步鼓励了年轻学者进入这一领域。这种交互促进的趋势在进入21世纪后更加明显,从而为新生力量的加入和中国外交研究的继续发展带来了更多的契机。

四 第四代学者及其研究成果

进入21世纪后,中国在国际体系中地位的显著提升使得对中国外交政策的研究更具学术价值和现实意义,同时美国大学和文理学院的政治学系纷纷设置专门从事中国对外行为研究和教学的职位,也使新从事这一课题研究的学者不必再如前辈

① Samuel S. Kim, *China, the United Nations, and World Order*, Princeton (N. J.: Princeton University Press, 1979).

② Samuel S. Kim, "China's International Organizational Behavior," in Thomas Robinson and David Shambaugh, eds., *Chinese Foreign Policy: Theory and Practice* (U. K.: Clarendon Press, 1994), pp. 401~434; Samuel S. Kim, "China and the United Nations," in Elizabeth Economy and Michael Oksenberg, eds., *China Joins the World: Progress and Prospects* (New York: Council on Foreign Relations Press, 1998), pp. 42~89.

③ Alastair Iain Johnston and Robert S. Ross, eds., *New Directions in the Study of China's Foreign Policy*, p. 7.

一样为自身的专业归属和学术前途而忧虑。^①因此进入 21 世纪之后，美国的中国外交研究的发展更为迅速。一方面，该领域第二代、第三代的诸多知名学者或进入决策圈参与外交实践，或继续在学术上进行新的探索，仍然保持着旺盛的学术创造力；另一方面，一批更年轻的学者也开始跻身于这一领域，构成了美国中国外交研究第四代学者的主体。傅泰林（Taylor Fravel）、麦艾文（Evan Medeiros）、葛小伟（Peter Gries）、艾伦·卡尔森（Allen Carlson），即是这代学者中较为引人注目的几位。

傅泰林对中国外交的研究主要集中在中国的周边安全政策上，他出版的两本专著均以中国领土谈判及相关政策为中心议题。在具体研究中，傅泰林对中国 1949 年以来在 23 次边界谈判中最终动用了武力的六个案例进行了分析和比较，提出了“脆弱性窗口”（windows of vulnerability）的概念，认为每当中国领导人感到自身的示弱被或者将被周边国家在谈判中加以利用时，才会倾向于使用武力。而除此之外，中国总体上更倾向于在边界谈判中让步。基于此，傅泰林对国外学界流行的认为中国实力增长后很可能采取扩张主义政策的观点进行了批评，认为这种担忧其实并无历史证据予以支持。^②傅泰林的研究整体上是采用以文献资料分析为基础的历史学方法，但他在具体分析中又借助了理性主义的基本假定和博弈论的理论框架。此外，傅泰林也关注中国当代安全政策的变化，他与同属新生代学者的麦艾文合作撰写过多篇探讨中国核战略和外交政策发展趋势的论文，发表在顶尖国际关系学术及政策期刊如《国际安全》和《外交》上。^③

与傅泰林一样致力于研究中国安全政策的麦艾文，^④其研究的政策性更强，学术兴趣主要集中于中国核不扩散政策、东亚地区安全等问题上。在关于中国崛起及

① 关于早期中国外交研究在美国学术界的学科身份模糊及这种模糊性带来的现实困难，参见：Alastair Iain Johnston, “Trends in Theory and Method in the Study of Chinese Foreign Policy,” p. 14; David Shambaugh, “Studies of China’s Foreign and Security Policies in the United States,” in Robert Ash, David Shambaugh and Seiichiro Takagi, eds., *China Watching: Perspectives from Europe, Japan and the United States* (London and New York: Routledge), p. 214.

② Taylor Fravel, *The Long March to Peace: Explaining China’s Settlement of Territorial Disputes* (Stanford, C. A.: Stanford University, 2003); idem., *Strong Borders, Secure Nation: Cooperation and Conflict in China’s Territorial Disputes*, Princeton (N. J.: Princeton University Press, 2008).

③ M. Taylor Fravel and Evan S. Medeiros, “China’s Search for Assured Retaliation: The Evolution of Chinese Nuclear Strategy and Force Structure,” *International Security*, Vol. 35, No. 2 (Fall 2010), pp. 48~87; M. Taylor Fravel and Evan S. Medeiros, “China’s New Diplomacy,” *Foreign Affairs*, Vol. 82, No. 6 (Nov/Dec 2003), pp. 22~35.

④ 麦艾文于 2009 年受邀加入美国国家安全委员会，担任中国处处长，成为奥巴马政府亚洲问题团队的核心成员之一。2012 年奥巴马连任胜选后，麦艾文继续在国安会任职，并于 2013 年 7 月获擢升，担任负责亚洲事务的资深主任。

其地区影响的论著中，麦艾文通过对东亚六个国家的案例研究，指出随着中国实力的上升，中国对这些国家的影响将不断增强，但这些国家并未试图对中国进行硬制衡，而是在迎合（accommodate）中国偏好的同时要求美国保持对远东事务的介入，试图在中美之间进行对冲（hedging）。^①麦艾文对中国崛起持谨慎乐观态度，他认为中国对国际体系的态度是寻求对国际体系的灵活掌控以便增进自身利益，而非对其进行颠覆；在地区事务上，中国的战略也更多的是吸引力（gravitational）而非对抗性的，满足自身的“面子”，获得他国的依赖与恭顺是中国最乐见的结果。^②而在最新的研究中国核不扩散政策的专著中，麦艾文认为中国在核不扩散问题上的政策转变，是中国在战略安全环境变化，美国政府持续施加政治及经济影响，以及由此导致的中国领导人在安全观念、国家角色定位、国家利益界定上发生变化的情况下主动调适的结果。^③总体上看，麦艾文对中国安全政策的案例分析一直十分注意理论引导和对现实中重大政策问题的回应，在学界关于中国外交政策的研究日益细节化的当下，这无疑是值得鼓励的方向。^④

俄克拉何马大学中美研究所主任葛小伟（Peter Hays Gries）教授在其研究中则侧重运用政治心理学的方法。在对中国民族主义的研究中，葛小伟以包括中国国内各种媒体信息、畅销政论书、报刊文章等在内的大量最新资料为基础，以1996年的钓鱼岛风波及《中国可以说不》的流行、1999年中国国内对驻南斯拉夫使馆遇袭事件的反应和2001年中国国内对南海撞机事件的反应为主要案例，运用社会心理学理论对于中国的民族主义现象进行了较为全面的描述，并对其成因进行了深入分析。他指出，中国的民族主义很大程度上源于中国自身对国家形象和地位的构建，以及一个多世纪以来这种想象在外部世界中遭遇的挫折；中国的民族主义现在越来越呈现出独立性和民粹性，对中国政府也越来越呈现负面的制约效应，并非如很多外界评论所认为的那样，是中国政府操纵的工具。^⑤

① Evan S. Medeiros et al, *Pacific Currents: The Responses of U. S. Allies and Security Partners in East Asia to China's Rise* (Santa Monica, C. A.: The Rand Corporation, 2008). 麦艾文曾对亚太国家特别是中美之间的对冲战略进行了更专门的研究，参见：Evan S. Medeiros, "Strategic Hedging and the Future of Asia-Pacific Stability," *The Washington Quarterly*, Vol. 29, No. 1 (Winter 2005/2006), pp. 145~167.

② Evan S. Medeiros, *China's International Behavior: Activism, Opportunism, and Diversification* (Santa Monica, C. A.: The Rand Corporation, 2009).

③ Evan S. Medeiros, *Reluctant Restraint: The Evolution of China's Nonproliferation Policies and Practices, 1980~2004* (Stanford, C. A.: Stanford University Press, 2007).

④ 对于当前海外中国研究日益微观化而往往忽略了对关键问题关注的批评，可参见：梁怡、王爱云：《西方学者视野中的国外中国问题研究：访美国乔治·华盛顿大学教授沈大伟》，载《中共党史研究》，2010年第4期，第90页。

⑤ Peter Hays Gries, *China's New Nationalism: Pride, Politics and Diplomacy* (Berkeley and Los Angeles, C. A.: University of California Press, 2004).

在这几位学者中，卡尔森的学术研究主要侧重于中国与世界的相互影响，特别是中国与以美国为代表的西方世界在意识形态、战略观念上的互动与变化。如研究中国主权观念的变化时，卡尔森借鉴了社会心理学中的“社会学习”理论。在这一理论框架下，卡尔森以中国 1990 年代以来的政策实践为基本素材进行了案例分析。他指出，这一时期对于物质利益的获取固然仍在中国外交决策动机中占有重要角色，但随着中国对国际社会的融入程度不断加深，中国对主权概念和人道主义干涉的态度及政策发生了明显的变化，中国的决策精英层也逐渐接受了“有限主权”和“人道主义干预”的概念，这使中国在 21 世纪初对待多边干预的态度变得更趋灵活。^①

综观这些年轻学者的学术研究，可以发现国际关系理论与中国外交研究相互影响、借鉴的趋势更加明显。他们的研究所使用的理论工具不但不再局限于现实主义理论或传统的政治学 and 经济学，而且进一步拓展到社会学、心理学等学科。与此同时，在问题和案例的选择上，这一时期的研究也开始突破中美关系的传统范畴，更侧重中国本身。

五 在美华裔学者

前文主要按代际考察了美国中国外交研究的四代学者及其研究成果。值得注意的是，美国还有一批身份相对特殊的学者，即留美华裔学者，也对该领域的发展起了不可忽略的作用。这些华裔学者大多在留学期间受过规范的学术训练，同时因个人经历的原因对中国的传统和现状有更为直观和深入的认识，而自身的文化背景及由此带来的视角、心态，也与美国本土学者有较大的差异。

首先，从学术经历来看，这些学者大多于 1980 年代开始赴美学习，学成后在美国主要研究型大学任教，基本与美国第三代中国政策研究学者同时代，其学术研究也具有类似的特点，即注重与国际关系理论的结合。如知名冷战史研究者张曙光《威慑与战略文化：1949~1958 年的中美对抗》，即运用了国际关系学中的遏制理论与现代传播学的沟通理论，探讨了“相互威慑”（mutual deterrence）这一概念，对中美两国在 1940 年代末、1950 年代初相互对抗的历史进行了富有新意的诠释。^②此外，张曙光还创造性地从经济制裁的角度出发，对冷战时期美国对华经济

① Allen Carlson, *Unifying China, Integrating with the World: Securing Chinese Sovereignty in the Reform Era* (Stanford, C. A.: Stanford University Press, 2005).

② Zhang Shuguang, *Deterrence and Strategic Culture: Chinese-American Confrontations, 1949~1958* (Ithaca, N. Y.: Cornell University Press, 1992).

制裁政策进行了研究，重点探讨了这一政策对中苏同盟的影响，以及中国领导人特殊的文化背景和决策思想对这一经济制裁政策互动过程的制约，从而推进了国际关系研究领域对于经济制裁的理论理解，实现了理论与历史、中国案例与普遍学科理论之间的互馈。^①

其次，在议题选择上，华裔学者由于自身对中国国情的熟悉，研究中国国内政治问题的较多，如杨大力、史天健、裴敏欣等，均是因在此类研究中做出贡献而著名的华裔学者，其中裴敏欣对中国国内政治研究和中美关系研究的结合更为紧密。裴敏欣曾任美国著名智库卡内基国际和平基金会的中国项目主任，主持了中美关系、发展中国家现代化、政治经济改革、公民社会的发展及与法制建设相关的多项研究，后转到美国著名的文理学院克莱蒙特·麦克纳学院（Claremont McKenna College）任教，个人的学术兴趣主要集中在对中国转型时期的变化及其影响上。在一系列论著中，裴敏欣认为中国的发展不会对世界构成威胁，他也不认同中国将因其雄厚的经济实力成为新的世界霸权甚至从根本上改变世界体系的观点；与此同时，他认为中国要持续发展，就必须完成民主化和市场化改革，并对中国完全融入世界体系，成为接纳普世价值的准现代国家持乐观态度。^②

而即使进行外交政策研究，华裔学者的研究也多侧重于中国国内政治因素对外交决策的影响，如鲁宁在1997年出版的《中国外交政策制定的动力学》一书中，即使用一些“内部”资料和亲身经历，通过对中国决定出兵朝鲜、缓和与美国的关系、1984年赵紫阳访美、向沙特阿拉伯出售D-F3导弹、1980年代中期邀请美国军舰访问中国、对1985年苏联飞行员劫持苏联民航飞机到中国的处理及对美国入侵格林纳达的反应等具体决策案例的分析，系统介绍了中国外交决策的机制和运转过程。^③该书也因资料的独特和难得引起了美国中国问题研究界的极大关注。再如赵全胜所著的《解释中国外交政策》一书，从国际、社会和个人这三个层次上，采取宏观和微观相联系的方法，对中国外交决策机制的发展趋势提出了独到的观点。他指出，随着中国外交事务范围的扩大、参与决策的机构的增多，中国外交决策将不再由单一的最高领导人决定，而是由多个分散的、有自己不同利益和观点的权力机构通过协调来加以制定，由所谓“垂直的权威主义”（vertical authoritarianism）

① Zhang Shuguang, *Economic Cold War: America's Embargo against China and the Sino-Soviet Alliance, 1949~1963* (Stanford, C. A.: Stanford University Press, 2001).

② Minxin Pei, *From Reform to Revolution: The Demise of Communism in China and the Soviet Union* (Cambridge, M. A.: Harvard University Press, 1998); Minxin Pei, *China's Trapped Transition: The Limits of Developmental Autocracy* (Cambridge, M. A.: Harvard University Press, 2006).

③ Lu Ning, *The Dynamics of China's Foreign Policy* (Boulder, C. O.: Westview, 1997).

转换为“水平的权威主义”(horizontal authoritarianism)。^①

同样得益于对中国国情的熟悉，华裔学者在中国外交研究中提出了不少富于创见的新观点，有力地挑战了美国学界的既有观念。其中的代表人物之一是著名中国问题专家、丹佛大学美中合作中心主任赵穗生教授，他的研究一直重视中国民族主义对外交决策的影响。赵穗生指出，当代中国的民族主义既是西方近代思潮影响的产物，也在形成过程中形成了自身的特点，目前已成为执政党执政合法性的重要来源，也是民众评价政府的重要标准，并因此具有对现政权的双重影响，在实质上则近似于对国家利益的认知和维护，因而是理性和防御性的。所以，不能按照西方既有的历史经验将民族主义简单视为中国将成为国际体系中修正主义国家的证据。^②具有类似观点的还有邓勇与王飞凌。两人对“崛起时期”的中国外交进行了深入的分析，他们指出，目前中国政府维护国内政治体制合法性的重要途径，是抑制国内过激的民族主义和保持经济增长势头，这决定了中国不会因实力的增长而成为盲目扩张的修正主义国家。换言之，权力最大化的动机假定不符合中国的外交决策实际，米尔斯海默所提出的“大国争霸悲剧”的激进现实主义逻辑并不能解释崛起时期的中国外交。^③此外，邓勇还进一步探讨了“国际地位”在中国决策层战略利益考量中的重要性，以及中国改善国际地位的主要途径，指出单纯的现实主义理论框架在解释中国决策动机时有不足，认为崛起的中国更倾向于融入国际社会而不是相反。^④

在冷战史研究领域，华裔学者也取得了突出的成绩，其中最具代表性的学者是目前在康奈尔大学历史系任教的著名冷战史学者陈兼教授。在《中国走向朝鲜战争之路》一书中，陈兼以当时最新出版公开的中方文献和对相关人士的访谈为基础开展研究，对中国参加朝鲜战争的决策动机提出了新的见解，认为促使中国参战的最关键原因并非现实主义者所认为的安全威胁，而是因为中共的意识形态认同，尤其是毛泽东本人对中美关系的认识所致。毛泽东之所以最终选择冒着风险参战并直接与美国对抗，是因为他认为中国与美国一战有助于实现其革命目标，如提高中国在

① Quansheng Zhao, *Interpreting Chinese Foreign Policy: The Micro-Macro Linkage Approach* (Oxford, Hong Kong and London: Oxford University Press, 1996).

② Suisheng Zhao, *A Nation-State by Construction: Dynamics of Modern Chinese Nationalism* (Stanford, C. A.: Stanford University Press, 2004).

③ Deng Yong and Wang Feiling, *China Rising, Power and Motivation in Chinese Foreign Policy* (Lanham, M. A.: Rowman and Littlefield Publishers, 2005).

④ Deng Yong, *China's Struggle for Status: The Realignment of International Relations* (Cambridge and New York: Cambridge University Press, 2008).

新世界秩序中的地位、扫除国内阻碍继续进行革命的种种因素等。^①在其后的研究中，陈兼进一步强调意识形态因素的重要性，指出中国革命的意识形态是当时中国国家利益和战略的有机组成部分，冷战时期中国的对外政策与安全战略也不仅仅是一般意义上的“内政的延续”，而是毛泽东“继续革命”的一部分。^②陈兼的研究有力地挑战了中美关系史研究中的“失去机会论”和基本已成为美国冷战研究主流的现实主义理论框架，不仅促使学者重新审视 1950 年代初中美关系变化的深层原因和中国外交政策的决策逻辑，也为国际关系领域对观念和意识形态的研究提供了新视角。^③

此外，华裔学者在学术能力上也有相对优势，如在中国外交研究的资料运用上，华裔学者多有运用双边或多边一手材料进行研究的能力与便利，从而使对冷战时期中国外交政策的研究更具互动性和国际视野，成为“国际冷战史”的重要领域。如翟强的《龙、鹰与狮：1949 至 1958 年的中美英关系》一书，综合运用了美国、英国档案馆及南京的中国第二历史档案馆的大量一手资料，从而对冷战初期的中美英三角关系进行了深入的研究，赢得了良好的学术评价。^④而在语言和表述能力上，由于教育背景和文化熏陶的影响，华裔学者在学术研究的表述中大多十分重视逻辑性和层次性，这一特点也为这些非英语母语学者更快更好地融入美国学术界提供了机会，从而使这一学术群体对美国的中国外交研究产生了更显著的影响。^⑤

最后，随着中国对外学术交流的加强，越来越多的华裔学者如陈兼、赵穗生、张曙光等，不仅与国内学术界、媒体的接触日益增多，也开始在国内高校担任客座或兼职教授，开展合作研究。可以预期，随着中美交流的继续深入和对中国问题关注度的不断增加，华裔学者群体将在美国中国外交研究的发展和中美两国相关研究的沟通、交流方面发挥更大的积极作用。

结语：美国中国外交研究的学术特色与趋势

综上所述，从代际变迁的视角来看，美国中国外交研究的发展历程大致可概括为三个阶段和四代学者。而通过对不同时期相关学术成果的回顾，不难发现该领域

① Chen Jian, *China's Road to the Korean War* (New York: Columbia University Press, 1994).

② Chen Jian, *Mao's China and the Cold War* (Chapel Hill, N. C.: The University of North Carolina Press, 2001).

③ 王栋：《中苏关系研究中的理论与历史》，载《国际政治科学》，2009 年第 4 期，第 67 页。

④ Zhai Qiang, *The Dragon, the Lion, and the Eagle: Chinese-British-American Relations, 1949 ~ 1958* (Kent, O. H.: Kent State University Press, 1994).

⑤ 资中筠、陶文钊主编：《架起理解的新桥梁：中美关系史研究回顾与展望》，第 301 页。

的发展在整体上呈现如下趋势：

首先，美国的中国外交研究在学科归属上，经历了由“汉学”、历史学到地区研究，再到国际关系重点案例研究的过程。而在这一过程中，这一研究领域与国际关系研究的联系日益紧密，其学科归属和边界也日益清晰，现在已经可以明确成为国际关系研究的一个分支领域。这种趋势在相关学者的学术背景、主要学术经历乃至职业选择中均可窥见。同时，这一领域也保持了其学科综合性，时至今日仍然与汉学研究和历史学研究（尤其是冷战史研究）保持着密切的联系。

其次，在理论与方法论应用上，第一阶段美国中国外交研究大多采用历史学研究方法和文献解读方法，也有部分学者受到国际关系理论中的现实主义思潮影响，将现实主义理论的基本逻辑应用到实证分析之中。这使得初期的中国外交研究有了较宽广的学术视野和较为扎实的研究成果作基础，但同时也阻碍了该领域与国际关系研究的结合。第二阶段的学者则明显加强了理论工具的应用，但主要采取的是现实主义框架下的各类中层理论，这使得这一时期的相关研究更着重于细节和局部，缺乏对国际关系理论本身的创新的反馈。而在第三阶段，这一局面得到明显改善，诸多受到更全面国际关系理论训练的年轻学者的加入，使得应用于中国案例的国际关系理论框架由单一的现实主义扩展到自由主义、建构主义等理论范式；这一领域的研究在统计量化等研究方法的运用上也更为多样和规范；同时在具体问题的研究中，学者的理论创新意识也更强。很多学者都在自己的相关研究中对既有的国际关系理论提出了创见，乃至对既有的国际关系理论提出了挑战，从而使中国外交研究不再是各类国际关系理论的一个检验场，而是成为国际关系理论创新和发展的一个重要动力来源之一。

再次，在议题选择方面，第一阶段的中国外交研究主要侧重于政治领域中的安全问题或对中国外交行为特点的宏观分析。进入第二阶段后，关于中国外交的研究开始逐渐扩展到更多方面，如外交决策机制、国内舆论、思想库精英、中国与国际组织的关系等。进入第三阶段后，这一研究领域的问题的多样性进一步增强，中国与国际制度的关系、民意对中国外交的影响、民族主义、中国与第三世界国家的关系等也都有了较有代表性的研究。当然，与议题的不断丰富同样值得注意的是，有一些热点问题始终在中国外交研究中占据着焦点位置，如意识形态对中国外交政策的影响，中国使用武力的特点与成因，以及与时政联系紧密的中美关系走势分析等。这些问题大多在美国的中国外交研究起步阶段就开始受到关注，此后在每一个时期均有学者进行新的探索，若以此为线索，可以串联起另一种理路的美国中国外交研究学术概况。

第四，从学术与政策关系的角度来讲，从第一阶段初期由冷战环境导致的疏

离，到开始对美国对华政策（特别是中美关系正常化）产生影响，再到更为频繁地为美国政府提供政策咨询，或直接进入政府担任要职，从事中国外交研究的美国学者以其深厚的学术功底和理论修养，对美国外交特别是美国对东亚及中国的外交政策制定产生了越来越重要的影响。同时值得注意的是，美国的中国外交研究领域与政策的紧密关系并没有影响这一领域的学术发展。相反不少学者在从政府返回学界之后，在学术上做出了新的理论贡献，谢淑丽、柯庆生等便是其中的代表性人物。换言之，美国中国外交研究在“理论”和“政策”两方面取得了同步的进展，这是非常难得的进步，也是这一领域趋于成熟的标志之一。究其原因，既和美国较为完善的“旋转门”等制度设计有关，也和学科的完善及学者的身份认同有密切的关系。这对于当下中国尤其具有借鉴意义。如何实现所谓“双重困境”的跨越，在满足越来越大的政策需求的同时不断推动国际关系领域的理论进步，而不是使得政策需求影响甚至阻碍学术的进展，^①美国的中国外交研究领域的经验或可资借镜。

此外，中国对外关系的现状，是美国中国外交研究中另一个不可忽视的因素。事实上，每一时期美国中国外交研究的议题变化，乃至方法论和理论工具的丰富，都与中美关系的实际变化不无关系。中国改革开放程度的提高和中美交流的全面展开，使得该领域研究方法的多样化具有了现实可行性；而中国在国际体系中地位的提升则是促使研究议题大大丰富的现实源泉。可以预见的是，随着中国的进一步发展，中国作为一个国家行为体在国际关系研究中的重要性无疑会进一步上升，这也为美国中国外交研究的发展提供了现实的驱动和空间。

最后，应当看到，美国的中国外交研究也面临着不少问题与挑战。譬如信息源和材料是否可靠、对中国国内状况的描述是否全面和贴合实际，是美国学者在研究相关问题时的常在困境。另外，尽管从第三代学者开始，中国问题研究已经能对国际关系理论的一些结论进行补充甚至构成了挑战，但从总体上来讲，理论突破仍然较少，这与中国案例所蕴含的信息的富足性是不相称的。这无疑反映出美国的中国外交研究的不足，同时也更是一直以来困扰中国国际关系学界的问题。^② 不过，正

① 对于中国国际关系研究面临的理论性与政策性的“双重困境”的探讨，参见王栋：《双重超越的困境：中国国际关系理论与政策刍议》，载《国际政治研究》，2009年第3期，第12~28页。对于国内中国外交研究中学术与政策关系的批评，参见王栋、贾子方：《论中国外交研究的三大传统》，载《外交评论》，2010年第4期，第53页。

② 国内有关“中国学派”的讨论，参见：秦亚青：《国际关系理论的核心问题与中国学派的生成》，载《中国社会科学》，2005年第3期，第165~176页；秦亚青：《国际关系理论中国学派生成的可能和必然》，载《世界经济与政治》，2006年第3期，第7~13页；郭树勇主编：《国际关系：呼唤中国理论》，天津·天津人民出版社，2005年版；任晓：《走自主发展之路：争论中的“中国学派”》，载《国际政治研究》，2009年第2期，第15~28页。

如前文中提到的，现有的不足和空白，正是未来学术探索的契机。因此这些问题的存在，不仅说明美国的中国外交研究仍有较大的发展空间，同时对中国国际关系学界也有可资提醒和借鉴之处。

王栋：北京大学国际关系学院副教授

李侃：北京大学国际关系学院博士研究生

（本文责任编辑：卢宁）

美国内战期间联邦政府筹措 战争资金的政策^①

于留振

〔内容提要〕美国内战期间，战争资金筹措的成败是决定战争胜负的一个重要因素。为此，联邦政府主要采取了出售战争债券、增加关税和国内税收、发行纸币等筹款措施。由于库克的努力和北部民众的广泛支持，通过出售战争债券筹资最多。北部雄厚的经济基础和联邦政府对绝大部分贸易港口的控制，也确保了相当可观的税收收入。联邦政府在发行全国性的法定货币来筹资的同时，也通过建立国民银行稳定了联邦政府的金融体系。由于民众的热情支持，加上相对和平的国际环境，这些措施成功地保证了联邦政府筹集战争资金的效果，有效地支持了北部联邦的战争行为。

关键词：美国历史 内战 联邦政府 债券 税收 绿背纸币

1861年4月12日，美国内战正式打响。这场持续四年的大规模冲突，不仅是人力和军事力量的较量，同时也是交战双方财力的较量。比如，1862年时，北部联邦每天的战争费用即为200万美元；在四年的战争中，北部联邦的战争花费约为34亿美元。^②所以，筹措战争资金的成败在很大程度上就决定了战争的结果。正如来自俄亥俄州的战时联邦国会参议院财政委员会的重要人物之一约翰·谢尔曼(John Sherman)在其回忆录中所说，1862年初，北部联邦在人力上虽然强大但在财政上极为虚弱；因此，这场战争的关键问题“不在于我们能否征召到人力，而是

① 作者感谢《美国研究》匿名评审专家提出的修改意见，文中谬误由作者负责。

② David Herbert Donald, Jean H. Baker and Michael F. Holt, *The Civil War and Reconstruction* (New York: W. W. Norton & Company, 2001), p. 296.

能否筹集到资金”。^①因此，为了满足战争开支的需要，南北双方都要想方设法通过各种方式筹措资金。但是，内战前夕，联邦财政部赤字是 6500 万美元，而且手头上几乎没有现金。更糟糕的是，内战前的联邦政府既没有全国性的税收制度和通行的全国性货币，也没有全国性银行等筹集资金的基本制度保障。那么，在这种情况下，内战时期的联邦政府是如何筹措战争资金的？其效果如何？原因是什么？在本文中，笔者将在前人研究的基础上对上述问题做一初步的考察。

一 学术史背景

要考察内战期间联邦政府进行战争资金筹措的方式，有必要将其放到更广阔的美国内战史研究的学术史背景中来理解，这将有助于我们认识本课题的研究意义。

作为美国历史上重要的转型阶段之一，内战期间的美国发生了许多“革命性”变化。因此，有不少学者称美国内战是“第二次美国革命”。其中，对后世研究者影响最为深远的经典表述乃是查尔斯和玛丽·比尔德夫妇。作为进步学派的代表性人物，他们从经济角度解释美国历史，认为经济因素是塑造美国历史发展的首要动力。在《美国文明的兴起》一书中，比尔德夫妇考察了经济利益对美国历史发展的影响。他们宣称，美国内战是“第二次美国革命”，在这场战争中，“资本家、劳工和北部与西部的农场主一起，试图将南部种植园贵族的权力驱逐出全国性政府。”^②比尔德的观点影响了整整一代人对美国史的认识。到了 1940 年代，路易斯·哈克尔（Louis Hacker）又重新界定了比尔德夫妇的思想。比尔德—哈克尔学派^③认为经济因素是推动工业化的北部制定战时立法及战后安排的决定性因素。在他们看来，1854 年成立、并在 1860 年赢得总统大选的共和党，代表了这种新兴秩序的利益。哈克尔指出，1860 年时，共和党人“主宰了美国”，并将其作为一种工具确保“工业资本主义的进步”。^④比尔德—哈克尔的思想^⑤对研究内战时期经济变迁的著作影响深远，即使那些不太同意他们的理论的学者，也使用了与之类似的语言。比

① John Sherman, *John Sherman's Recollections of Forty Years in the House, Senate and Cabinet: An Autobiography*, Vol. 1 (Chicago: Werner, 1895), p. 281.

② Charles Beard and Mary Beard, *The Rise of American Civilization*, Vol. 2 (New York: Macmillan, 1927), p. 54.

③ 关于该派的学术史研究，参见 Roger L. Ransom, “Fact and Counterfact: The ‘Second American Revolution’ Revisited,” *Civil War History*, Vol. 45, No. 1 (March 1999), pp. 28~60.

④ Louis Hacker, *The Triumph of American Capitalism: The Development of Forces in American History to the End of the Nineteenth Century* (New York: Simon & Schuster, 1940), p. 339.

⑤ 关于对比尔德—哈克尔命题的争论，可参见：William E. Parrish, ed., *The Civil War: A Second American Revolution?* (New York: Holt, Rinehart and Winston, 1970)。

如，著名政治学者理查德·富兰克林·本塞尔（Richard Franklin BenseI）在研究美国中央国家权威的起源时就认为，1861年时，“美利坚国家被共和党占据了”，因此，“战前北部的政治经济议程几乎不可妥协地强加给了美利坚国家”；这导致了南部的贫困，而北部共和党的代理人，即“金融资本家”则取得了胜利。^①

事实上，尽管将内战界定为一场革命的观念总是与比尔德相联系的，但将内战时期界定为革命性变化的时代却远远早于这种学术研究。比如，在内战期间，总统、国会议员、甚至不少士兵都认为内战必将重新界定美国社会中的共和主义和自由的含义。战争的主要参与者，尤其是激进共和党人，大多将内战视为一场“革命”。1960年代之后，随着新社会史学的兴起，研究内战史的学者大都同意美国哥伦比亚大学埃里克·方纳（Eric Foner）教授的观点，即认为400万黑人奴隶的解放，乃是“这一时期最具革命性的事件”。^②这种史学研究兴趣的转变，使许多学者对比尔德的著作产生了怀疑。和其他进步时代的学者一样，在考察美国内战时，比尔德夫妇低估了奴隶制及后来自由人的斗争的重要性。进步学派的学者将战争的起源主要归因于气候、土壤和地理等自然环境因素，而对种族在美国历史中的重要性似乎不甚关心。

另外，也有学者指出，比尔德和哈克尔的错误还在于，他们的著作主要关注的是北部的经济扩张，而不是南部的经济变化。有的学者对内战时期美国经济的研究表明，内战期间“最显著的经济变化发生在南部诸州。与内战前相比，战后南部的经济变化要比北部显著得多”。^③此外，一些经济史家也对比尔德派认为内战为美国带来了一场工业革命和经济转型的观点提出了挑战。这些学者的研究表明，美国制造业的繁荣在内战前就已发生了。他们认为，内战不是对美国工业化的推动，相反，对战前已发生的充满活力的经济扩张而言，内战是一场代价高昂的干扰。^④

近期一些学者的研究也对比尔德的解释提出了质疑。比如有人认为，南部与北部在战前经济发展上的分歧，更多地是由于南部对奴隶的巨大投资及对奴隶制的态

① Richard Franklin BenseI, *Yankee Leviathan: The Origins of Central State Authority in America, 1859~1877* (New York: Cambridge University Press, 1990), pp. 10, 236~237, 416.

② Eric Foner, *Reconstruction: America's Unfinished Revolution, 1863~1877* (New York: Harper & Row, 1988), p. xxiv.

③ Stanley J. Engerman and J. Matthew Gallman, "The Civil War Economy: A Modern View," in Stig Forster and Jorg Nagler, eds., *On the Road to Total War: The American Civil War and the German Wars of Unification, 1861~1871* (New York: Cambridge University Press, 1977), p. 233.

④ Thomas C. Cochran, "Did the Civil War Retard Industrialization?" *Mississippi Valley Historical Review*, Vol. 48, No. 2 (Sep., 1961), pp. 197~210.

度，而不是南部敌视工业化。^① 另一些学者通过对内战期间经济活动运行机制的研究认为，工业资本家对政治领导人的影响可能并不像比尔德所说的那样重要；而战时的共和党官员对北部的军事经济也很少有直接的控制。有学者甚至认为，战时的共和党经济立法非但没有带来“革命”，反而更便利了“反革命”。^②

尽管上述研究削弱了比尔德派著作的解释力，但仍有学者认为，比尔德们的观点可能要比其批评者更为正确。^③ 因为，内战期间美国的社会、政治和财政境况确实发生了巨大变化。尽管许多学者不再认为经济利益是影响内战的首要因素，但有学者认为，共和党人的动机或意识形态，尤其是党内的前辉格党因素，是影响战争进程和战时经济立法的决定性因素。这些学者摈弃了比尔德—哈克尔的研究路径，持一种意识形态或政治决定论的取向。比尔德们视经济动机为社会变化的推动力，这些学者则认为，自由劳动意识形态（free labor ideology）才是塑造战时立法的首要决定因素。比如，希瑟·考克斯·理查森（Heather Cox Richardson）对内战期间共和党经济政策的研究就认为，内战时，“共和党人对个人劳动的信念，促使他们通过了全面的法律以使工人富裕，并推动国家的发展进步；但是，同样的信念却使共和党人对他们为这些工人所创造的实际状况漠不关心。”^④ 迈克尔·格林（Michael Green）也认为，共和党的政策源自“他们共同的信念”。^⑤ 马克·艾格纳尔（Marc Egnal）也说，内战期间，来自五大湖区的代表“控制了共和党”，并制定了战时政策。^⑥

可见，随着学者们对内战史研究的不断深入，关于战时共和党经济政策的研究也越来越丰富和多元。但在中国美国史学界，对内战期间共和党经济政策的关注还

① John Majewski, *A House Dividing: Economic Development in Pennsylvania and Virginia Before the Civil War* (New York: Cambridge University Press, 2000); James L. Huston, *Calculating the Value of the Union: Slavery, Property Rights, and the Economic Origins of the Civil War* (Chapel Hill: University of North Carolina Press, 2003).

② Stuart D. Brandes, *Warhogs: A History of War Profits in America* (Lexington: University Press of Kentucky, 1997); Mark R. Wilson, *The Business of Civil War: Military Mobilization and the State, 1861~1865* (Baltimore: Johns Hopkins University Press, 2006), 转引自 Jane Flaherty, “‘The Exhausted Condition of the Treasury’ on the Eve of the Civil War,” *Civil War History*, Vol. 55, No. 2 (June 2009), p. 250.

③ Marc Egnal, “The Beards Were Right; Parties in the North, 1840~1860,” *Civil War History*, Vol. 47, No. 1 (Mar. 2001), pp. 30~56.

④ Heather Cox Richardson, *The Greatest Nation of the Earth: Republican Economic Policies during the Civil War* (Cambridge, Mass.: Harvard University Press, 1997), p. 255.

⑤ Michael Green, *Freedom, Union, and Power: Lincoln and His Party during the Civil War* (New York: Fordham University Press, 2004), p. 9.

⑥ Marc Egnal, “The Beards Were Right; Parties in the North, 1840~1860,” p. 45.

相当有限。^① 在本文中，笔者将通过分析内战时期北部联邦政府筹措战争资金的渠道、方式与后果，来考察战时共和党的经济政策并分析其原因。

二 内战期间联邦政府筹措战争资金的主要方式

总的来说，内战期间联邦政府筹措战争资金的方式主要有三种，即出售战争债券、增加税收和发行货币。

（一）出售债券

如前文所述，内战前，联邦政府既没有全国性税收制度，也没有全国性货币和银行，也就是说，联邦政府没有筹措资金的基础设施。而林肯所提名的财政部长萨蒙·蔡斯（Salmon P. Chase）虽是一名老资格的政治家，但被认为缺乏财政知识和经验。不过，正如研究内战史的权威学者之一詹姆斯·麦克弗森（James McPherson）所言，“即使蔡斯是一位财政天才，1861年美国的金融体系也很难被调动起来应付战争。”^②所以，在筹措战争资金的同时，必须改革联邦的财政体制。但蔡斯上任之初，并没有深思熟虑的筹款计划，而只能根据形势的变化利用一切可以利用的机会和手段进行筹款和改革。

1861年3月7日，蔡斯上任当天，林肯就要求他汇报联邦政府的财政状况，因为林肯知道1857年以来联邦政府一直实行赤字财政。到内战前夕，联邦的国库“几乎是空虚的”。^③可是蔡斯的报告并没有什么好消息。他主要列举了四种筹款来源。第一个是关税，但截止到3月13日，仅从纽约、波士顿、费城和巴尔的摩等城市收到150万美元；而1860年国会授权的三种共4100万美元的借款还未启动。^④面对这种困境，加之当时联邦政府还没有建立筹集资金的财政制度保障，蔡斯首先想到的就是传统的筹款方式，即出售政府债券。因为在以前，每当需要资金的时候，财政部都会发行两种债券：一种是出售给银行家和金融家的长期的、有利息的债券，而银行家和金融家则将购买这种债券作为投资来看待；另一种则是短期的国库券，它可以用作货币来流通。

于是，1861年3月，蔡斯决定向银行和金融家出售政府债券。但共和党内部

① 据笔者所见，仅有一篇论文与此课题相关，见邓峰：《筹措战争经费的成功运作：美国内战时期联邦政府财税政策研究》，载《北方论坛》，2007年第1期。

② James M. McPherson, *Ordeal by Fire: The Civil War and Reconstruction* (New York: Alfred A. Knopf, 1982), p. 201.

③ Davis Rich Dewey, *Financial History of the United States*, 2nd edition (Longmans, Green, and Co., 1903), p. 272.

④ Heather Cox Richardson, op. cit., p. 32.

对蔡斯的政策有不同的看法。来自东部的共和党人认为蔡斯的计划是一个明智的选择，他们认为银行家和金融家会出于公共利益而支持政府的决定。但来自西部地区的共和党人则反对蔡斯依赖银行家和金融家的决定，他们认为那些银行家们只不过是一些善于专营投机的人。^① 不过，蔡斯仍于4月2日决定出售800万美元的债券。而令蔡斯大失所望的是，除了年轻的费城银行家杰伊·库克（Jay Cooke）积极购买债券之外，其他大银行家大都拒绝购买。最后，蔡斯仅售出了价值500万美元的国库券。^② 战争爆发后，蔡斯仍希望通过向银行家出售债券来支持急需资金的联邦政府，但是大部分银行家再次拒绝了蔡斯的要求。在这种情况下，蔡斯认为，必须彻底改革传统的政府筹集资金的方式。于是，蔡斯和林肯召集国会中的参众两院的财政委员会开会，希望制定相应的财政立法。在蔡斯1861年7月4日向第37届国会的特别会议做的财政报告中，他希望通过两种措施解决当前的财政困境：向国外借款和向国内民众借款。^③ 其实，向国外借款只是向资本家借款的另一种形式，只不过改变了国籍而已。而向民众借款则是美国政府的一个全新的试验，在之前的历史上并未有如此大规模的向人民借款的先例。但向人民借款的思想可能并不是美国人最早发明的，因为1859年拿破仑三世统治时期就已有向法国民众借款的方案了。

1861年7月的国会特别会议一开始，众议院筹款委员会主席撒迪厄斯·史蒂文斯（Thaddeus Stevens）就提出一个借款议案（H. R. 14），授权蔡斯在法案通过后的下一年即可借款2.5亿美元（其中包括可向国外借款1亿美元）。^④ 该议案在参众两院通过后，蔡斯首先决定向国外（主要是欧洲国家）借款。但是，当时国外的资本家根本看不起美国，他们也不愿意向美国借款。这样，蔡斯只好再次将目光转向国内。1861年9月，财政部决定发行第一批公债1.5亿美元，设定利率为7.3%，偿还期为20年。蔡斯任命库克为财政部销售债券的订购代理人之一。库克最终售出了500万美元的债券，其他147个销售代理人共售出不到2500万美元。^⑤

但是，这样筹到的资金甚至不抵战时每日支出的费用。于是，1862年2月，国会又通过立法授权发行利率为6%、偿还期为5到20年的5亿美元公债。^⑥ 起

① Heather Cox Richardson, op. cit., pp. 33~35.

② Heather Cox Richardson, op. cit., p. 38.

③ Salmon P. Chase, "Report of the Secretary of the Treasury," July 4, 1861, *Congressional Globe*, 37th Cong., 1st sess., Appendix, p. 6. (<http://memory.loc.gov/ammem/amlaw/lwclink.html>, 下文引自 *Congressional Globe* 的文献，均出自美国国会图书馆的在线国会文献集，不再一一注明。)

④ *Congressional Globe*, 37th Cong., 1st sess., Appendix, pp. 60~61, 109~110, 128.

⑤ Heather Cox Richardson, op. cit., p. 44.

⑥ *Congressional Globe*, 37th Cong., 2nd sess., pp. 630~636, 881~891, 899~901.

初，蔡斯仍希望向银行家出售债券。但是，这批债券的销路并不好。到1862年9月30日，仅售出250万美元。蔡斯只好再次转为向人民出售公债。1862年10月，蔡斯任命库克为全国总销售代理人，由库克的银行独家负责销售公债。虽然库克也希望其他银行和富裕的公民购买大多数债券，但他的计划却越过各个银行家直接向小投资者出售公债，因为这些人才是向各个银行家提供存款的庞大群体。为此，库克充分利用当时的媒体即报纸做宣传广告，以致于“美国的每一份报纸都成了库克的助手”。通过这些报纸，库克竭力向公众宣扬购买公债的爱国主义意义和可得到的经济回报。^①此外，他还设立了2500个分销代理处，在北部的每一个地区进行债券销售。库克的努力得到了回报：差不多有100万北部人（每四家人就有一家）购买了战时公债。^②在人民的支持和参与下，到内战结束前，库克出售的债券总额甚至超过了国会的授权，达到了约30亿美元，^③为战时的联邦政府筹措到了绝大部分（约占总融资的66%）的资金，创造了“史无前例的战时借款水平”。^④

正如有的学者所说，1865年时，财政部的健康运行被看成是人民的胜利，这表明了战时债券政策的重要作用，尽管早期普遍认为国债会失败。^⑤所以，战时债券的销售不但为联邦政府筹措到了重要的战争资金，也加强了全国性政府的信用，同时也使个人更紧密地与日益强大的联邦政府联系在一起。从这个角度看，美国内战可以称为是一场全民战争。

（二）增加税收

然而，出售债券并不是联邦财政政策的唯一措施，联邦政府筹措战争资金的另一个重要措施就是增加税收。因为一般来说，税收是政府获取财政收入的常规途径，也是战时最直接、最便捷的融资渠道。但自1812年战争后，美国人几乎再未交过联邦所得税，所以战前美国联邦政府的税收主要是关税，它占了所有税收收入的90%。但是，随着南部州的脱离，联邦的关税征收范围大幅减小。因此，仅靠关税收入是难以维持战争开支的，这就意味着联邦政府必须调整税收政策，第一是提高关税税率，第二是扩大征税范围，由单一的收取关税转向对有收入者征收所得税。

关税政策尤其是保护性关税政策在美国历史上占有重要地位，而且在建国后的

① 当时部分报纸的报道，请参见：*The Indianapolis Daily Journal*, March 25, March 26, and April 8, 1863; March 24, 1865（美国报纸数据库：<http://access.newspaperarchive.com>）。

② James M. McPherson, op. cit., p. 204.

③ 邓峰：前引文，第103页。

④ Stanley L. Engerman and Robert E. Gallman, *The Cambridge Economic History of the United States, Vol. 2: The Long Nineteenth Century* (Cambridge University Press, 2008), p. 530.

⑤ Heather Cox Richardson, op. cit., p. 63.

很长时期内，联邦政府每一次关税辩论的斗争，最终都会演变为一场政治危机。大体来说，造成这种冲突的主要原因是地区利益的不同，北部希望高关税来保护其制造业的发展，而南部和西部地区则希望低关税来销售自己的农产品。1857年经济危机之后，美国经济明显衰退，这导致联邦政府财政赤字一直偏高。在这种背景下，1860年春，贾斯汀·莫里尔（Justin Smith Morrill）提出一项旨在提高关税税率的法案（H. R. 338）。^① 与传统的保护性关税法不同的是，莫里尔关税法案不但想保护美国国内的制造业，它还希望对农业和其他行业有利。支持者认为美国国内制造业的发展必然也能带动农业的发展和工人的利益，因为1857年的经济危机表明，国内制造业的崩溃同时导致了农业的凋零和工人的贫困。更重要的是，高关税能有效地为联邦政府筹集资金。在该法案中，莫里尔将进出口产品分为免税品和可征收关税的产品，后者主要有三类，如10%的可征税产品包括皮毛、水果、黄铜、谷物和大麦；另20%的产品主要有蓖麻油、鲸油、香料等；最后30%主要是对奢侈品征税，如珠宝、香水、钟表、玩具和丝绸等。他认为这几乎包括了所有消费者都可以承受的支付税收的能力。^② 虽然《莫里尔关税法》遭到民主党人的极力反对，但在大多数共和党人的努力下，国会两院最终仍于1861年3月2日通过了该法案。尽管南部在该法案通过之前就已退出了联邦，但正如时人所说，《莫里尔关税法》“彻底改变了我们的关税体制，”^③ 并确立了战时联邦政府关税政策的基石。

内战爆发后，联邦政府急需获得资金以支持战争开支。在1861年7月4日向国会的特别会议提供的财政部报告中，蔡斯提出联邦政府需要为下一年筹集到3.2亿美元的资金，其中1/4可以通过税收来筹集，其余部分则必须从增加的关税中获得。^④ 南部议员的退出使共和党人在战争期间支配了联邦国会，在1861年8月通过的关税法中，不但规定要向蔗糖、茶叶和咖啡征税，还新增了对烈酒的税收。然而，该法案刚生效不久，蔡斯就向国会报告称他之前对战争支出的估计太低了，他希望进一步提高对蔗糖、茶叶和咖啡的关税，并扩大国内税收来源。^⑤

在这种情况下，国会于1862年7月14日通过了《莫里尔关税法修正案》。与

① 关于该法案辩论过程的总结，参见：William Belmont Parker, *The Life and Public Services of Justin Smith Morrill* (Boston: Houghton Mifflin Co., 1924), pp. 105~109.

② John Sherman, "On the Morrill Tariff Bill," in John Sherman, *Selected Speeches and Reports on Finance and Taxation, from 1859 to 1878* (New York: D. Appleton and Co., 1879), pp. 9~12.

③ James G. Blaine, *Twenty Years of Congress: From Lincoln to Garfield*, Vol. 1 (Norwich, Conn.: Henry Bill Publishing Co., 1886), p. 339.

④ Salmon P. Chase, Report of the Secretary of the Treasury, July 4, 1861, *Congressional Globe*, 37th Cong., 1st sess., Appendix, pp. 4~5.

⑤ Salmon P. Chase, "Report of the Secretary of the Treasury," December 9, 1861, *Congressional Globe*, 37th Cong., 2nd sess., Appendix, pp. 24~25.

1861年关税法相比,该法案具有更强烈的贸易保护主义色彩,它旨在更好地保护美国工业的发展。法案规定对几乎所有进口商品都要征税,而且在许多方面用从量税代替了从价税,且从价税有所提高,对于钢铁和羊毛尤其如此。该法对外国货物课征的平均关税率从战争爆发时的18%上升到了37%,从国外进口的货物应缴纳关税的比率也高达87%。随后国会又于1864年修订了关税法案,关税税率进一步提高,使应缴税商品的平均税率由37%上升到47%左右;国外进口货物应缴纳关税的比率高达95%。^①这意味着几乎任何一件进口商品都必须缴纳高额关税。虽然该法遭到一些议员尤其是民主党人的批评,但它确实为战争融资提供了明显有效的帮助,关税带来的收入在短期内也大大增强了联邦政府的战争能力。比如,1862年联邦政府的关税收入是4910万美元,占联邦财政总收入的94%;1863年的关税收入达到6910万美元,占联邦财政总收入的61%;1864年的关税收入达到1.023亿美元,占联邦财政总收入的39%。^②虽然关税收入在财政总收入中的比重不断下降(因为国内税入增加的比重更大),但关税收入的总量一直在增加。而且,高关税在为战争融资做出贡献的同时,也保护了美国国内制造业免受外国竞争的损害,对于发展美国制造业也有重大意义。

在提高关税增加税收的同时,联邦政府也在不断扩大并增加国内税收。为回应蔡斯7月4日的报告,联邦国会于1861年8月通过并授权实施了美国历史上第一部《联邦所得税法》,其中规定,凡年收入超过800美元(1862年时调整为600美元)的居民须缴纳3%的所得税。该措施在照顾大部分贫穷劳工阶层利益、使其免除交税义务的同时,还有助于让那些投资于政府债券的民众安心,因为政府将有可靠的收入来源支付战争债券的利息。^③但是,该法的实施效果并不显著:1863至1865年,联邦政府仅筹集到8200万美元的资金。^④

在蔡斯等人的推动下,1862年3月,众议院筹款委员会的斯蒂文斯提出了一项将奠定共和党战时税收基础的法案(H. R. 312)。经过参众两院的反复辩论和修改,一部全新的《国内税法》经国会批准,并由总统签署而于1862年7月1日生效。该法确立了一个国内消费税的综合体制。它向钢铁、煤油、纸张、皮革等商品征收特别税金,对其他制造业产品则征收总的从价税。铁路公司、汽船公司和快

① United States Bureau of the Census, *Historical Statistics of the United States, Colonial Times to 1957* (Washington, D. C.: U. S. Dept. of Commerce, Bureau of the Census, 1960), p. 539.

② United States Bureau of the Census, *Historical Statistics of the United States, Colonial Times to 1970* (Washington, D. C.: U. S. Dept. of Commerce, Bureau of the Census, 1975), pp. 297~306.

③ *Congressional Globe*, 37th Cong., 1st sess., Appendix, pp. 34~40.

④ David Herbert Donald, Jean H. Baker and Michael F. Holt op. cit., p. 300.

递公司被规定要按其毛收入交税。以对一辆四轮马车的征税为例，制作车辆的皮革、布匹、木材和金属将作为原材料被征税；而制造商则会因将原材料制作成车辆而被征税；经销商也会因其销售车辆被征税；而购买车辆者，虽然该车的标价已被征税，仍要因拥有车辆而缴纳一定的税款。^①而且，法案改变了《联邦所得税法》中规定的纳税标准，对年收入在 600 美元和 10000 美元之间的公民课征 3% 的所得税，对那些年收入超过 10000 美元的公民征收 5% 的所得税。^②

但是，1862 年的税收措施仍不能解决联邦的战时财政问题，国会和财政部需要采取新的措施改进国内税收政策。其中一项措施就是继续改革国内税收，方式之一是提高税率。1864 年，联邦国会通过了两个国内税收法案。前一个税收法案于 6 月份颁布，该法提高了遗产税、消费税、许可证税和商业总收入税，以及印花税和制造业从价税。该法案规定，凡年收入在 600 美元到 5000 美元之间的公民，需缴纳 5% 的所得税，年收入在 5000 美元到 10000 美元之间者要缴纳 7.5% 的所得税，超过 10000 美元的人的所得税率为 10%。^③新法案几乎对每一件产品都课税，且课税程度比较重。比如，每吨生铁被课税 2 美元；每吨熟铁被课税 3 美元；每磅糖要支付 2 美分税金；每 100 磅盐要抽税 6 美分。基本上对所有制造业产品都征收 5% 的税。而且，对几乎每件产品，它在不同的生产阶段都要被征收税款。比如，每磅原棉被课税 2 美分；作为布，它要再次支付 5% 的税。所以，政府事实上对每一件制成品的征税率都在 8% 到 15% 之间。^④与 1862 年的《国内税法》相比，该法案明显提高了税率，且扩大了征税范围。尽管有些国会议员抗议分等级税率的不公平性，但法案确认了这种按照支付能力来对收入进行课税的方法。

1864 年 7 月国会又出台了一个国内税法案。该法案实际上是紧急所得税法案，它对所有收入超过 600 美元的居民课征 5% 的附加税，从而使税收税率达到了以前所得税法案设定的该项税率的最高点。这样，仅 1864 到 1865 年，联邦政府所征收的国内税（包括所得税）即达到 2.09 亿美元，^⑤从而使税收为联邦政府筹集到了 20% 左右的战争费用，切实增加了联邦政府的收入，有力地支持了政府的作战能力。

（三）发行货币

① David Herbert Donald, Jean H. Baker and Michael F. Holt, op. cit., p. 301.

② Heather Cox Richardson, op. cit., p. 122.

③ Heather Cox Richardson, op. cit., p. 133.

④ Sidney Ratner, "Taxation," in Glenn Porter ed., *Encyclopedia of American Economic History: Studies of the Principal Movements and Ideas*, Vol. 1 (New York: Charles Scribner's Sons, 1980), p. 102.

⑤ David Herbert Donald, Jean H. Baker and Michael F. Holt op. cit., p. 302.

但是，大量战争债券的出售和一系列税收法案的颁布，导致了联邦政府硬通货（金币）的短缺。一方面，民众需要持有大量的货币来购买债券和缴纳税收，但战前的美国并没有全国性的货币可供流通，而金币数量又十分有限，手中有多余金币者极少。另一方面，既然联邦政府发行了大量债券，它就要保证债券购买者可获得足额的债券利息，以此增强投资者的信心。但联邦政府仅靠国内税和关税收入，远不能满足这一需求。所以，如果没有足量的货币流入到金币严重短缺的经济运行中去，联邦政府很快就会失去信用。为解决金币短缺问题，虽然蔡斯一直坚持硬币原则，但他也不得不推动国会制定并发行新的全国性法定货币。因此，发行纸币就成为联邦政府筹措战争资金的第三个主要渠道。

内战前，自第二合众国银行被解散后，美国就没有全国银行和货币体系了。这期间在美国流通的都是各州和地方银行发行的货币，而且货币币值极不稳定。比如，在缅因银行价值 10 美元的货币，到了波士顿可能只值 8 美元了，而到了纽约则只值 5 美元了。有历史学家估计，内战前美国大约有 7000 多种不同的银行券在市面上流通，这还不包括无处不在的假币。^①这使西部民众对这些币值不稳定的货币深恶痛绝。而战争爆发后，由于急需战争资金，许多共和党人也希望摆脱政府对各州银行的依赖，建立一种全国性的货币。

1862 年 1 月 22 日，在蔡斯的推动下，来自纽约的众议员埃尔布里奇·斯波丁 (Elbridge Spaulding) 提出一项要求发行纸币的法案 (H. R. 240)。经过参众两院的激烈辩论和不断修改，它得到了大多数共和党人的支持。2 月 24 日，《法定货币法》被国会通过，林肯于次日签署了该法。它授权发行 1.5 亿美元的纸币，面值有 5 美元及以上的新券，这就是著名的绿背纸币。这种纸币可以用于支付除关税和国债利息外的一切公私债务。首批国债用完后，国会于 1862 年 7 月和 1863 年初又分别授权发行 1.5 亿美元的绿背美钞，其面值从 5 美元到 10 美元不等。^②这样一来，战争结束时，联邦国会共授权发行了 4.5 亿美元的纸币（实际发行 4.32 亿美元），^③几乎使美国战前的货币存量翻了一番。^④联邦政府所发行的这种不可兑换的

① William B. Weeden, *War Government, Federal and State in Massachusetts, New York, Pennsylvania and Indiana, 1861~1865* (Boston: Houghton, Mifflin and Co., 1906), p. 355; Hepburn A. Barton, *History of Coinage and Currency in the United States and the Perennial Contest for Sound Money* (New York: Macmillan, 1903), p. 177.

② 这三个法案全文可参见: *Laws of the United States Relating to Loans and the Currency, [Since 1860]* (Washington: Government Printing Office, 1878), pp. 44~48, 50~53, 53~54.

③ David Herbert Donald, Jean H. Baker and Michael F. Holt, op. cit., p. 303.

④ 关于内战期间绿背纸币的发行的论述，详见: Wesley Clair Mitchell, *A History of the Greenbacks* (Chicago: University of Chicago Press, 1903); Paul Studenski and Herman E. Kross, *Financial History of the United States* (New York: McGraw-Hill, 1952), pp. 141~149.

纸币最终为战争筹集到了 10% 左右的费用。

此外，北部联邦的其他战时筹资措施还有对横跨大陆铁路建设的投资，以及对定居的农民提供免费土地，但这些措施与上述三个渠道相比作用非常微小，在此不做详细论述。

三 内战时期联邦政府资金筹措的效果及原因

与战时南部同盟的战争资金筹措效果相比，北部联邦的战时融资政策取得了巨大的成功。利用南部脱离联邦的机会，共和党人主导的战时联邦国会快速制定并通过了一系列财政立法，不但有效地筹措了战争资金，而且永久性地改变了美国的政治经济状况，同时也大大加强和扩展了联邦政府的权力和职能。联邦政府通过税收、发行公债和法定货币等手段，使其活动渗透到了公民生活的绝大多数方面，而这种情形在战前是不可想象的。因此，正如美国著名历史学家埃里克·方纳和政治学家本塞尔所说，内战期间的经济措施和联邦政府权力的扩张，带来了“现代美利坚国家的诞生”。^①

那么，与战时南部同盟类似的政策相比较，内战时联邦政府采取的上述筹措政策^②为什么会取得成功呢？

首先，由于税收和政府债券的销售一般都是以整个社会的人口规模和财富总量为基础的，所以，北部资金资源基础的相对充裕，是联邦政府在北部社会内部筹集资金取得成功的重要原因。从下表可以看出：北部的人均收入大多高于全国平均人口收入和南部人均收入水平。北部的人口规模也高于南部，这就意味着北部的财富总量要远远高于南部。

1840 年和 1860 年美国各地区人均收入（1860 年价格）^③

	1840 年	1860 年	年平均变化率 (%)
全国平均	96	128	1.4
北方	109	141	1.3
东北部	129	181	1.7

① Eric Foner, op. cit., p. 23; Richard Franklin Bensel, op. cit., p. 1.

② 关于战时南部同盟资金筹措的研究，参见王金虎：《美国内战时期南部邦联政府的财政政策》，载《史学月刊》，2007 年第 8 期。

③ Robert William Fogel and Stanley L. Engerman, *Time on the Cross: The Economics of American Negro Slavery* (Boston: Little, Brown and Company, 1974), p. 248.

北方中部	65	89	1.6
南方	74	103	1.7
南方大西洋海岸地区	66	84	1.2
中南部的东部	69	89	1.3
中南部的西部	151	184	1.0

其次，由于内战的主要战场大多是在南部地区，所以，战争虽然也消耗了北部大量的资金基础，但北部的经济基础设施并未遭到如南部那样的大规模破坏，反而由于战争的消耗而刺激了生产。内战期间，北部的工业、农业和畜牧业均有较大的发展。比如，仅费城一地 1862 至 1864 年间就兴建了 180 座新工厂，而且北部大多数地区都出现了这种战时的繁荣。与此同时，战争也带动了农业和畜牧业的发展。这主要得益于 1862 年《宅地法》的颁布，大量无地农民因此而获得了土地，同时它也吸引了不少移民开发西部的土地。这不但为北部生产了大量粮食，也带动了整个北部农业的发展，并为北部的工业发展提供了原料。战争的需求又迫使北部不断发展自己的制造业，为战争提供支持。^①相反，由于内战主要在南部地区进行，战争破坏了南部的正常生产活动，使得南部价值最大的财富无法发挥作用。而且南部是一个农业社会，南部的财富——奴隶和土地——在战时已不能像和平时那样创造财富，所以战争极大地削弱了南部的资金基础。^②

第三，北部联邦政府采取的财政政策也是其筹措战争资金成功的重要原因。与南部同盟未能建立自己的法定货币和统一的金融体系相比，如前文所述，战时的北部建立了自己的法币。但绿背纸币的大量流通造成了一定的通货膨胀，致使北部的总体价格水平从 1860 年到 1864 年间上涨了约 2.5 倍。于是，为了稳定货币，1863 年 2 月 25 日，联邦国会制定并通过了《国民银行法》，从而建立了全国银行体系。该法规定成员银行需将其资本的 1/3 投资于联邦政府债券，然后才能发行银行券。为进一步加强全国性货币的效力，1865 年 3 月 3 日，联邦国会又立法决定对州银行发行的银行券征收 10% 的税，迫使州银行券退出流通市场。这些措施有力地稳定了北部的金融市场，从而为筹措战争资金创造了有利环境。^③

第四，相对和平的国际环境也是联邦政府筹款成功的原因之一。从世界历史上

① Samuel Eliot Morison, Henry Steele Commager and William E. Leuchtenburg, *The Growth of the American Republic*, Vol. 1, 6th edition (Oxford University Press, 1969), pp. 676~678. 中译本是塞缪尔·埃利奥特·莫里森等著：《美利坚共和国的成长（上卷）》（南开大学历史系美国史研究室译），天津人民出版社，1980年版，第 883~885 页。

② 王金虎：前引文，第 76 页。

③ Murray N. Rothbard, *A History of Money and Banking in the United States: The Colonial Era to World War II* (Auburn: Ludwig Von Mises Inst, 2002), pp. 122~147.

看，大规模的内战一般都会由于外国的介入或干涉而演变为国际战争，但美国内战却是个例外。整个内战期间，虽然欧洲国家尤其是英法曾打算干涉美国内战，而且即使由于“特伦特号事件”导致了英美关系的紧张，联邦政府最终也都化解了这些危机。这为联邦政府集中精力解决内部事务提供了非常有利的国际环境。另外，由于联邦政府对南部同盟的海上封锁，加之英国在美国内战期间谷物歉收，致使英国对北部联邦的谷物需求大增，而对南部同盟的棉花的需求却不那么迫切。这使北部联邦与欧洲的贸易增加，同时也便利了联邦政府的资金筹措。^①

第五，北部大部分民众的热情支持，也是保证联邦政府筹措资金取得成功的重要因素，这在出售战争债券时表现得最为明显。如1863年底，蔡斯在其财政报告中称，联邦发行的债券已被大部分民众购买。^② 而到内战结束时，印第安纳州的一份报纸也报道说，美国的国债从未被如此多的民众购买过，这表明了人民的力量，以及人民对联邦的信心。^③ 美国历史学者梅琳达·劳森（Melinda Lawson）在研究内战期间北部民族主义的兴起时特意指出，杰伊·库克及其向北部民众成功出售战争债券的行动表明，战时北部社会的民众在不断地增强对美利坚国家的认同和爱国主义情绪。^④

综上所述，内战时期联邦政府资金筹措政策的成功，显示了联邦政府的强大力量。虽然英国资本家不愿意向北部联邦提供借款，但北部雄厚的经济基础、相对和平的国际环境和内部民众的热情支持，加上联邦政府对绿背纸币的稳定控制，使内战时期联邦政府在大量出售战争债券的同时，也征收了大量的关税和国内税款，从而使其筹措到了足够的战争资金，在很大程度上保证了联邦政府取得战争的最后胜利。

于留振：北京大学历史学系在读博士研究生

（本文责任编辑：卢宁）

① James M. McPherson, op. cit., pp. 215~220; 杨生茂主编：《美国外交政策史（1775~1989）》，北京·人民出版社，1991年版，第158~166页。

② Salmon P. Chase, "Report of the Secretary of the Treasury," December 10, 1863, *Congressional Globe*, 38th Cong., 1st sess., Appendix, p. 7.

③ *The Indianapolis Daily Journal*, March 24, 1865, p. 1.

④ Melinda Lawson, *Patriot Fires: Forging a New American Nationalism in the Civil War North* (Lawrence: University Press of Kansas, 2002), pp. 40~64.

○学术动态

“叙利亚局势与大国博弈”

研讨会综述

王 玮

2013年7月18日，中国社会科学院美国研究所举办“叙利亚局势与大国博弈”学术研讨会。来自中国国际问题研究所、中国现代国际关系研究院、中国人民大学、国防大学、解放军总参二部、中国社会科学院西亚非研究所、俄罗斯东欧中亚研究所和美国研究所的20余位专家与会。与会者就当前叙利亚国内局势及其走向、叙利亚与阿拉伯世界相关国家关系、围绕叙利亚问题的大国博弈和中国的政策抉择等问题展开了深入的讨论。

（一）叙利亚问题的性质

中国国际问题研究所李国富研究员指出，叙利亚问题不再是个地区问题，是折射国际政治力量对比的一面镜子。叙利亚当前问题的特别之处在于，历史上从来没有出现过如此严重的社会对立，而且支持或反对巴萨尔的势力各自又受到国外的支持，目前两派之间的冲突处于拉锯往来的僵持状态。叙利亚问题一方面反映出叙利亚国内矛盾和冲突的发展，也折射出中东地区宗教、民族、地区力量的博弈和斗争的演变。

中国现代国际关系研究院西亚非洲研究所牛新春所长指出，阿拉伯国家在历史上就经常出现动荡局面，但主要是国家和国家之间的争斗。像叙利亚当前这种国内政治力量之间剧烈斗争的局势，在历史上还不曾出现过。故而，叙利亚问题虽然牵涉到多方国际力量，但仍然是一个国内问题。

对于出现当下这种局面的根本原因，中国社会科学院西亚非洲研究所研究员殷罡指出，黎凡特地区（指中东托罗斯山脉以南、地中海东岸、阿拉伯沙漠以北和上美索不达米亚以西的大片地区）在历史上就存在各种各样的深刻矛盾，宗教矛盾、教派冲突、民族问题、部落纷争一直困扰着这一地区。近代以来，法国殖民者还故意挑起教派之间的冲突，实现以夷制夷的统治目的。实际上，当今叙利亚自由军的主力，很大一部分是为报1982年哈马屠杀之仇的教派力量。叙利亚乱局，归根结底还是教派冲突和宗派斗争，千百年来的历史表明派系之间谁也不能彻底消灭谁，今天也还是这种情况。

（二）叙利亚的当前形势

总参二部由健同志详细介绍了叙利亚当前战局。他指出，当前局势还是政府军占有优势，但是政府军不急于拿下西北部地区，而是要通过消耗战来逐步消减反对派力量。从外部介入情况看，伊朗目前有一万余人活跃在叙利亚境内，而且源源不断地向叙利亚提供援助，因此，从短期看，政府军的优势还是比较明显的。但是，反对派也有自己的优势，反对派七万多人训练有素、经验丰富，沙特、卡塔尔、阿联酋等国提

供着充沛的经济援助，而且土耳其、约旦等叙利亚邻国也成为反对派的后方基地，反对派因此灵活机动，进退有据。这样，叙利亚战局就会长期化、僵局化。

牛新春所长指出，叙利亚问题目前来说，主要还是国内斗争。而且，因为是国内斗争，国际力量的卷入也就少一些，外部施加的影响也就弱一些。就目前形势看，美国有能力介入但没有介入的意愿，欧洲有介入的意愿但缺乏相应的实力，俄罗斯有一定实力也有一定意愿，但能力有欠缺，意愿也不坚决。总之，各种国际势力目前虽然介入叙利亚事务，但程度不高。

基于此，与会者认为，如果没有外部势力的强势介入，当前这种争执不下的僵局会长期持续，甚至会延续十年之久。正如李国富研究员指出，一方面，反对派武力推翻政府的可能性很低；另一方面，政府军也不能将反对派彻底清除掉。因此，政府军和反对派的角力会长期化、常态化，但2014年6月会成为关键节点。各界预期的叙利亚选举能否如期举行、到时会形成什么样的结果，还是会成为影响局势的变量。

（三）美国的立场和行动

殷罡研究员指出，美国人不认为自己是地中海国家，干预地中海事务的意愿较之过去大大降低。美国人认识到，中东地区的乱局，不关民主、自由的事，始终是一神教文明圈的派系斗争。在认清中东乱局的本质之后，美国人在等待法国人收拾局面。

由健认为，美国军事干预的可能性仍然存在。美国在中东地区拥有广泛的

利益，与地区国家有盘根错节的联系，很在意其在中东地区的形象。稳定地区秩序，即是稳定地区国家对美国的信任，它并不会坐视不管。从操作角度看，美国有可能逐渐向反对派提供重武器，其设立禁飞区的可能性也是比较大的。

牛新春所长分析道，美国军事干涉的可能性不能排除，特别是如果出现以下三种情况，美国可能会采取军事行动。如果出现人道主义灾难，如果阿萨德政府完全控制局势，如果基地分子在叙利亚占据上风，美国可能会军事干预。其中，前两种情况出现的可能性不大；而第三种情况是美国最不能容忍的局面，但是不能排除出现这种情况的可能性。美国情报部门也在研判形势，在此基础上调整其政策。

国防大学唐永胜教授认为，目前阶段美国在若即若离的介入中东局势。保持适度的动荡，符合美国的利益。只有在动荡的时候，才能凸显美国的重要性。历史统计表明，中东动荡之余，石油美元就会流向美国，从而推动美国经济增长。在中东问题上，只要中俄不对美国的海上霸权构成实质挑战，这一问题就始终是美国的问题。

中国社会科学院俄罗斯东欧中亚研究所郑羽研究员指出，2003年以来，美国到处鼓动“颜色革命”，推行“大中东计划”，利用这些国家内部矛盾，推进美国的利益。但是，也要认识到，叙利亚没那么重要。叙利亚问题充其量是一个地区热点问题，而不是一个能够影响国际走势的战略问题。其缓变也好，突变也好，对国际格局的影响都非

常有限。从地缘政治角度看，叙利亚无法跟伊拉克、阿富汗相提并论，美国从这两处都撤军了，怎么可能在叙利亚投入太多。

（四）俄罗斯的立场和行动

李国富研究员指出，阿萨德政府经受住阿拉伯之春的考验，说明是有民众基础的。目前，阿萨德的命运是大国争执不下的一个问题。俄罗斯、伊朗、真主党作为叙利亚强有力地外部支援，对阿萨德政府的延续异常重要。

牛新春所长指出，俄罗斯和伊朗对阿萨德政府的支持是明确的。在中东地区，说话有没有底气，得看说话者有没有实力。俄罗斯虽然较之以往军力有所不济，但是仍然有能力派军舰到地中海巡航。俄罗斯依然能够发出强有力的军事信号，而这些信号也能明确无误地传递给反对派的西方支持者。

由健同志和唐永胜教授都提到，俄罗斯外交灵活多变，会相机行事。由健进一步指出，妥协和交易在外交活动中并不鲜见。如果有利可图，不排除这样一种可能，即在某些情况下，俄罗斯放弃对阿萨德政府的支持。

中国社会科学院美国研究所何维保博士指出，目前阶段美国没有筹码同俄罗斯进行交易，美国对俄罗斯的需要，甚于俄罗斯对美国的需要。在叙利亚问题上，美国即使想和俄罗斯作交易，也拿不出诱人的筹码。更何况，俄罗斯不允许利比亚的情况在叙利亚重演，因此未来俄罗斯对阿萨德政府的支持依然是可以预期的。

郑羽研究员对十年来的俄美关系进行了回顾，并对两国各自的战略布局进

行了全面解读。他指出，俄罗斯对美国利用别国内部矛盾推进自身利益的行为十分反感。这种反感始于乌克兰颜色革命，并在2005～2006年间达到顶峰。其时，普京甚至担心自己也成为颜色革命的牺牲品，所以对美国这种利用内部矛盾推翻一国政府的做法反感至极。俄罗斯现在国力确实有所下降，但是俄罗斯人有战略眼光，想得很长远。俄罗斯人认为，叙利亚是俄罗斯在地中海仅存的战略支点，如果每个支点都被拔掉的话，将来即便俄罗斯恢复了国力也很难再拿回来。况且俄美之间，除了反导问题，再没有其他大的矛盾，而俄罗斯也不指望美国在反导问题的让步作交换。因此，俄罗斯对叙利亚的支持，一方面是出于政治考虑，另一方面也是出于战略算计。

（五）欧盟/北约的立场

中国人民大学王义桅教授指出，对于欧洲国家与中东地区的联系，需要从文明视角、地缘视角和软实力视角加以考察。欧洲和中东的传统联系割舍不断，从地缘上看地中海是欧洲的后院，欧洲尤其是法国的余晖依然闪烁在该地区。1995年，欧盟的“巴塞罗那议程”将叙利亚纳入了欧盟伙伴关系计划框架之中。欧盟希望能在叙利亚问题上发挥影响，但是历史教训和能力不足是困扰欧盟的两大难题。当今形势下，欧盟一心想要赶阿萨德下台，却没有为收拾之后的烂摊子做好准备。在欧盟内部，成员国之间的协调也是个问题。仅就三大国来讲，法国是干预的急先锋，主张加大力度；英国的立场则低调了许多；德国的态度更加谨慎。这样，欧盟内部就

不能形成一致意见，故而出现了雷声大雨点小的情况。王义桅教授进一步指出，由于欧洲国家在安全上过度依赖北约，遂使美国成为是否干涉、如何干涉的最终裁决者。此外，俄罗斯明确反对的，北约也不敢逼之太甚。因此，欧盟的立场显然也受到美俄两国的影响。对欧盟的政策立场，他总结说，欧盟不反对政治解决，意图通过非军事手段促使阿萨德下台；希望通过经济制裁，促使叙利亚内部瓦解；希望阿盟、联合国介入调解，给出外交解决方案；另外也提供必要的人道主义援助。

（六）地区大国的立场

由健同志指出，叙利亚问题看似派系之间的斗争，实则反映出伊朗与阿拉伯的长期斗争。叙利亚一旦崩溃，地区国家极有可能卷入由此而导致的漩涡当中，进而引发大规模的教派冲突。这种前景并非没有可能，特别是伊朗作为叙利亚的最大外援，也受到西方国家的孤立和制裁。伊朗变局显然也会影响叙利亚局势。

中国社会科学院美国研究所何维保博士指出，以色列作为叙利亚的死敌，持续对叙利亚进行军事打击。而在美国，以色列游说集团的力量很大，活动很成功，凡是对以色列有利的，都不难找到各界的支持。从以色列方面来说，中东地区的混乱有利于以色列的安全，而叙利亚陷入内乱则使其无暇对戈兰高地提出声索。因此，以色列的立场，也对叙利亚走势构成影响。

李国富研究员指出，迄今为止，以色列已经对叙利亚进行了四次军事打击，这也引起中东阿拉伯国家的警觉。

阿拉伯国家对美国战略东移也是心怀不满。这也印证了伊朗的说法，在中东，美国只是流水的兵，伊朗才是铁打的营盘。所以，阿拉伯国家还是要回归现实，不能指望美国将其视为唯一重要的地方。

（七）叙利亚未来走势

鉴于叙利亚形势已经陷入僵局，政府军和反对派都无法打破这种平衡局面，它们各自的外部支持力量也都无力或无意深度介入。因此，与会者多认为，这种僵持局面还会持续相当长的时间。不过，由健同志也指出一种可能走向，即反对派可能最终取胜。一方面，反对派灵活机动，进退有据，且外部支持者财力充沛，立场坚定；另一方面，政府军疲于应对，时有内讧，且外部支持者亦受孤立，难得持久。总之，叙利亚混乱局面的延续，造成地区关系紧张，对地区稳定构成影响。叙利亚局势的走向，不仅牵涉大国的利益判断，也在拷问国际社会的公共道德。大国除了浑水摸鱼，在乱局中推进国家利益之外，也肩负着恢复叙利亚国内秩序、稳定社会情绪的道义责任。

（八）中国的政策选择

李国富研究员指出，我们需要对自身能力有清醒认识。我们要坚持不干涉原则，这也得到海外国家领导人的普遍认可。目前，我们要利用长期坚持的维护公正、爱好和平的原则立场，争取中东地区更广泛的政治理解，为日后更好处理同地区国家关系夯实政治基础。

殷罡研究员指出，地中海—一神教文明圈是埋葬帝国的坟场，与中华文明远隔天方。目前阶段中国应当对所谓“西

进战略”审慎对待，不要重蹈往日帝国的覆辙。当前困扰中国的周边问题亟待有效应付，不可忙中取乱。所谓“能源安全”受到威胁也是个假命题。中国延伸海军力量应当致力于维护马六甲海峡和相关海域的航运安全。

中国人民大学时殷弘教授指出，近年来阿拉伯世界乱局不断，中国的贸易、投资利益连续受损，这亟待国家采取有效措施维护海外资产的安全。前期的政策中等待、观望、拖延的成分比较大，主动塑造的举措少一些，造成了总是应对事件、弥补损失这样的局面。总体上，我们应该深入挖掘中国历史上处理西域事务的宝贵经验。在国际场合，我们不能拆俄罗斯的台，也不能害怕得罪西方，但也要避免频繁得罪西方。

唐永胜教授指出，在中东地区，美国做不成的事，我们也不要涉足，要避免陷入狭隘的派系斗争当中。在道义上，我们要积极参与到问题解决的进程当中，利用我们与阿拉伯世界的传统友谊，多提有助缓和局势、缓解矛盾的政治解决方案。在具体问题上，也要在坚持原则的情况下，适度灵活一些。在周边问题上，也要有战略耐心，不要急于摆脱困境，而采取一些不为国际社会普遍接受的行动。

郑羽研究员指出，在太平洋东岸，中国太需要俄罗斯的支持了，因此，在叙利亚问题上，中国要坚定支持俄罗斯。中国的影响力主要在经济领域，正如比较优势理论所述，从事国际贸易和国际投资是中国的影响力所在。苏联悲剧的诞生就是因为总是高估自己的力量，中国千万要避免高估自己的力量。

“中美关系中的网络安全问题”

研讨会综述

何维保

2013年6月26日，中国社会科学院美国研究所主办了“中美关系中的网络安全问题”学术研讨会。来自中国科学院、中国现代国际关系研究院、外交学院、中国国际问题研究所、中国工业和信息化部、公安部和中国社科院美国研究所的专家学者参加了会议。与会专家围绕网络安全与中美关系、中国面临的网络安全挑战及斯诺登事件的影响等问题进行了研讨。

中国现代国际关系研究院副院长傅梦孜研究员认为，从中美关系的角度来看，网络安全问题已经成为中美关系中的一个核心问题。奥巴马政府想要维持美国的创新能力，以避免被中国赶超，但近年来中国的技术进步超出了美国的预料，使得美国的当前地位面临着中国的挑战，美国因此怀疑中国通过互联网获取了一些技术。而中国似乎还没有意识到网络安全问题已经成为中美关系中的一个核心问题。另外，谋求网络世界中的支配地位也是美国维护其霸权的重要举措，美国维护其霸权的行为方式已经发生了变化。当前，全球不同的国家、不同的行为体都已经通过互联网形成了全球性的的紧密连接，因此美国必

须要掌控网络。谋求支配权的斗争已经从传统的军事实力、经济规模等领域扩展到了并非虚拟的网络世界。

傅梦孜研究员认为美国的目标主要包括以下几点：(1) 维护自己的全球领导地位。当前，大国间直接的军事冲突是不可想象的，但通过网络战可以达成战争的目的。(2) 网络战或对网络的支配还可以达成其他的国家目标，正如美国战略与国际问题研究中心的报告所称的，网络战不会造成战争和恐怖袭击那样的物理破坏，其巨大的利益主要是通过军事、经济和科技间谍进行信息搜集，削弱对手，限制其经济发展，打击其动员能力，还可以进行和平演变，虽然美国口头上不再提和平演变，但网络在这方面能发挥重要作用。(3) 当前的全球地缘政治冲突发生了一些变化，借用麦金德的地缘政治理论来说，美国如果控制了经济发展最快、网民增长最多、经济力量日益接近美国的新兴经济体，美国也就控制了网络政治的中心地带，也就是控制了网络世界，也就能够支配世界。这种简单的类比不一定完全准确，但值得我们思考。(4) 实现其他的国家目标，如反恐，网络在这方面确实发挥了一定的作用。(5) 美国提出加强网络安全的动机，确实是因为它担心别国会通过网络算计它，虽然它自己正在算计别国。对网络的依赖越高，国家安全就越脆弱，美国正是如此，因此它就经常会担心和紧张，并限制华为和中兴公司在美国的运营。总之，美国提出网络安全议题的背景和动机都很复杂，美国自身想支配网络，但它的控制能力离此目标还有差距。冷战后美国主导了

经济全球化，但在网络时代，虽然美国在互联网技术上占主导地位，但它没能主导制订一套全球都可接受的网络安全规则，这并不利于美国自身。美国虽然想控制网络世界，但网络世界跟现实世界一样具有很多现实和复杂的挑战。美国想通过网络打击别国，但想不受到报复，那是不现实的。从这种意义上讲，作为现存大国和崛起中大国的美国与中国在网络安全问题上有加强合作的必要性，但两国如何进行合作，还需要相关各方进行更多的思考。

外交学院的李海东教授分析了美国提出网络安全议题的动机。他认为，首先，应该从大战略的角度出发来分析美国的做法。他用李德·哈特的战略论间接方法解读了美国的行为，认为美国是把中国当作一个战略对手来看待的，因此美国会运用各种手段来阻止其竞争对手，延缓中国的崛起。网络安全问题被上升到如此的高度，用李德·哈特的思路来看，美国是在用间接的方法，让中国显得很被动。因此我们应注意从大战略的角度出发来思考美国提出网络安全议题的深层动机。其次，网络安全问题涉及到国际体系的转型，对此后全球公域规则的构建来说是一个重要议题。在全球公域规则的制订方面美国一直企图占据领先地位，美国也把自由出入全球公域当作它的一个核心利益，包括海上航行自由等等，因此它会不遗余力地去打造包括网络在内的全球公域的规则。在网络规则问题上，中美两国的立场不太一样，美国强调网络自由，但中国对此比较警觉，担心这会侵犯到自己的主权和安全。再者，网络安全涉及多方面

的的议题，其核心是经济领域中的网络安全问题，包括知识产权的保护等，但网络安全其实还涉及更多的议题，包括政治、法律、道德、文化等。因此网络安全问题带有综合性，对一个国家的转型有着重要的影响。此外，美国把网络安全问题设置成中美关系中的一个重要议题，也是想通过议题设置来引导中美关系的走向，这凸显了美国在中美关系上以我为主、先行引导的姿态。中美要建设新型大国关系，还有很大的发展空间，其中网络安全问题是双方要解决的一个重要问题。在这个问题上中国应快步跟上，跟美国平等地讨论，最终制订双方都能接受的规则。最后，网络安全问题涉及到真正的硬安全，因此美国建立了网络司令部，并且其人数正在急剧扩编。这也提醒我们不仅要关注经济领域中的网络安全，而且在军事安全领域也应该尽快加强相关建设。

对于因揭露美国的“棱镜”计划而引起全球关注的美国前中情局雇员斯诺登，李海东教授表示对此人的个人命运不很乐观，因为目前来看没有哪个国家真正愿意接收他，因此他有可能最终还是会被送回美国。

中国国际问题研究所的徐龙第副研究员分析了近年来美国在网络安全问题上所采取的一些举措，他指出，美国的这些做法反映出美国非常重视网络安全问题。至于美国提出网络安全议题的动机，他认为主要包括以下几方面：（1）美国受到的网络攻击越来越多，这也是一种客观现实，这种现实促使美国更加重视网络安全问题。（2）美国的网络技术比较先进，它想在这方面压制别的国

家。（3）美国想引领网络领域国际规则的制订。中俄一起提出的信息安全准则对美国形成了一定的压力。另外迪拜国际电信大会上的情况也表明，西方的规则不一定能够行得通。（4）与美国国内政治的变化有关，随着美国削减军费开支，美国有关各方都想借助网络安全问题多争取军费。（5）对整体的中美关系来说，美国是想通过提出网络安全议题来维持自己的霸权地位，它指责中国通过网络窃取知识产权，一方面是想保护其知识产权，另一方面也是想压制中国。

对于中国在与美国进行的网络安全对话中可以谈什么，他认为可以围绕以下问题进行对话和交流：（1）探讨相关的概念问题。例如中国讲信息安全，美国将网络安全，两者之间有何区别？另外对网络主权、网络自由和网络安全等概念，也需要进行对话和沟通。另外还有网络战问题，以及一些具体的技术问题，如技术规则、IP地址的分配等，都需要对话。（2）磋商一些具体的问题，如打击网络犯罪和保护知识产权等问题。（3）坚持进行多层次、多主体的交流。除政府机构外，两国的智库等其他主体间的交流对于加强两国在网络安全问题上的相互理解和信任也很重要。

对于斯诺登事件，他认为，斯诺登事件本身就是美国价值理念的产物，美国人对自由、人权等理念的信奉导致了这一事件的出现。这一事件对美国国内的政治斗争会有比较大的影响，美国的一些网络安全立法进程可能会因此受阻。这一事件对中美关系也会有一定的影响，中国自称也是网络攻击的受害

者，斯诺登事件的出现证实了这一点，并且斯诺登事件也证明了美国在网络安全问题上的虚伪。因此中美两国在这个问题上形成了一种比较平衡的态势。

中国现代国际关系研究院信息与社会发展研究所的张明副研究员介绍了其所在单位与美国战略研究中心进行的双轨对话情况，他指出，通过分析双轨对话的发展情况，以及近年来的中美间从谷歌事件、华为事件到曼迪昂特报告等网络事件，可以看出，中美间的网络安全议题热，是美国政府在有意推动的。美国政府这样做的目的是要诋毁中国的网络形象，给中国制造一个黑客国家的形象，为自己建设网军等寻找借口，并逼迫中国做出反应。对于中美在网络空间问题上的争议，他认为，美国的官员与学者在网络安全问题上的关切具有一贯性，首先是关注关键基础设施的保护，其次是网络经济间谍行为，即知识产权保护，再次是网络犯罪问题、网络自由问题，以及个人隐私保护等。美国现在最关注的是网络经济间谍行为。在双轨对话中，美国几乎没有谈及网络自由问题，这证明了美国的功利主义，在迫切需要解决网络安全问题的时候它可以先不谈网络自由问题。中方对自己在网络空间问题上的立场也毫不避讳，中方首先强调的就是稳定，包括政治体制的稳定，这是由中国的国情决定的，稳定是社会其他发展的前提条件。这也反映出中美所处的信息化发展阶段不一样。其次我们关注的是打击网络犯罪，包括经济欺诈和电信欺诈等，当然我们也关注网络基础设施的保护，以及对网络资源的掌控。

他认为，从中美不同的网络关切，可以看出中美在网络问题上的主要争议领域有哪些，这些争议领域主要是：（1）网络空间行为规范的制订问题。包括网络规则的制订，不同主体应发挥什么样的作用，以及规则冲突时怎样解决等。（2）国际法在互联网中的适用问题。主要是传统的武装冲突法是否适用于网络空间的问题。中美在这个问题上的立场有差异。另外对于打击网络犯罪公约，中美的立场也不完全一样。（3）网络空间的军事化问题。包括对网络战如何进行界定等。（4）国际机构在互联网空间的作用问题。美国对于让政府间组织在网络空间问题上发挥作用态度并不积极，这实际是因为它担心自己在网络问题上的话语权会受到影响。而中国主张发挥国际多边机构的作用。

对于中美在网络问题上能够进行哪些合作，他指出中美在技术层面、职能部门层面和国际组织层面上事实上都有一些合作，现在美方逐渐要推动两国政府层面的合作，美方还一直希望推动中美军方在这方面进行对话。对于如何应对中美间的网络争端，防止网络冲突升级，他认为，中国首先要善于在这个问题上表达自己的关切；另外对相关国际法的研究工作要跟上，对于武装冲突法能否适用于网络空间等问题要进行深入的研究；此外要积极发挥国际多边机制的作用，积极参与相关的国际机制；最后，要区分美国国内的不同声音，分清美国政府、国会和媒体之间是一种什么关系，美国政府的立场与美国媒体的声音有时还是有差别的。

美国研究所的张国庆副研究员认

为，最近发生的许多事件都凸显出了网络安全问题的重要性。他认为，美国的网络战略主要分为以下几个层面：进行网络战；反恐，打击犯罪；维护商业安全，保护知识产权；进行情报搜集；进行文化渗透。他认为，针对这些问题，中国应做好加强网络安全立法；建立自己的网络安全战略；提高网络安全意识；对于中美在网络安全问题上的博弈，需要建立一个专门的团队去做相关的工作等。

中国科学院软件研究所可信计算与信息保障实验室的苏璞睿副主任主要分析了中国面临的网络安全威胁。他指出，斯诺登事件的发生验证了我们以前的一些猜想，即美国的一些大型互联网企业与美国政府存在某些先前不为人知的合作。由于在软件系统中置留后门很难被发现，并且即使被发现了，有关企业也可以推脱说是因工作失误而导致的漏洞，因此通过这种方式进行不法活动的风险很低，犯罪成本也很低。这使得美国在这方面有了很大的优势，因为当前的很多重要软件和互联网产品都是美国开发的。美国限制华为、中兴等中方公司在美国的发展，是因为它自己能够通过互联网企业做一些见不得光的事，所以它担心我们也会那样做。对于美国能够通过网络控制有关国家的电网等基础设施，以前很多人还认为这种事情离我们很遥远，但斯诺登所曝光的项目表

明，这样的危险离我们其实非常近。

对于斯诺登事件带来的启示，他认为主要包括以下几点：（1）美国以漏洞为形式的后门以后仍会广泛存在，因为美国在这方面有得天独厚的优势，而我们又没有可以威慑它的手段。因此这肯定将会是一个长期存在的问题。（2）斯诺登事件也揭示出了美国的流量监控能力，虽然我们可以通过加密手段对数据流进行保护，但对于美国破译密码的能力我们目前还很难评估。美国在这方面的能力应该是比我们强很多的。（3）关于数据分析问题，美国对大数据的分析能力令人担心，我们甚至不知道应该保护哪些数据。对于互联网上数据的收集、分析和利用，实际是一个战略问题。

他认为，斯诺登事件发生后，中国应利用这个机会推动我国信息产品的自主化；其次，对于真正涉及国家安全的网络资源，应该逐步建立一个保障的体系，实行有效的管理；最后，在技术上，一方面要努力缩小与先进国家的差距，另一方面也要有自己的创新，开发自己的替代产品，中国有巨大的网络产品市场，如果我们能借助这个市场，靠创新开发出获得国际社会普遍认可的产品，就有望扭转自己在网络安全问题上的被动局面。

（本文责任编辑：张超）

○著述巡礼

Anthony H. Cordesman, “The Myth or Reality of U. S. Energy Independence,” Center for Strategic & International Peace, January 3, 2013.

作者指出，从1973年“十月战争”及之后阿拉伯世界禁运石油以来，美国能否不依赖能源进口一直是政治争端的一个主要原因。大多数辩论不是忽略就是误报了目前掌握的数据的性质：对美国的选项有哪些、对美国能源现状做出任何长期性的预测所涉及的不确定性等方面都有误判。2012年以来，这种误判更加严重，因为实际情况越来越表明，美国的商业可开发性石油和天然气储备量远远高于大多数以前的预测报告所显示的数据。现在一些预测报告又走到另一个极端，认为美国将来可能实际上会变成能源出口国。

C. Eugene Steuerle et al., “Lost Generations? Wealth Building among Young Americans,” Urban Institute, March 15, 2013.

文章指出，尽管美国现在处于大萧条之中且经济复苏缓慢，但是多数美国人仍然相信美国梦——只要勤奋工作和储蓄更多，就能比父辈更富裕。除非你不到40岁。对于“婴儿潮”之后出生的人和千禧一代来讲，薪金停滞不前、就业机会减少和房产贬值使他们的前景完全不同于以前几代人。如今的政治辩论往往强调年长的美国人和婴儿潮一代

人的福祉，而未关注更年轻的几代人，其实他们的财富流失及缺乏长期收益的情况更严峻。

Shim Jae Hoon, “North Korea Tests China and the World,” *YaleGlobal*, January 28, 2013.

作者是韩国记者。他形容说，外界与被孤立的朝鲜的关系仍然处在漫长的严冬之中，严寒总是打断短暂的冰封化解时刻。朝鲜的年轻领导人金正恩发表了讲话，这是自1994年以来朝鲜最高领导人第一次发表电视讲话。他在讲话中暗示，朝鲜可能准备与韩国当选总统朴槿惠举行对话。接下来，朝鲜对联合国安理会的第2087号决议做出回应，扬言它将终结无核化谈判，再次实施“高水平”的地下核试验，可能是用浓缩铀进行试验。朝鲜是个贫穷的国家，一半食物和能源依赖中国供给。

“The Korean Peninsula: Flirting with Conflict,” International Crisis Group, March 13, 2013.

文章认为，朝鲜最近采取的一系列行动升高了在朝鲜半岛出现误判形势、紧张局势升级和致命冲突的危险性。2012年12月12日，朝鲜违反联合国安理会第1695、1718和1874号决议，发射了一颗小卫星。2013年1月22日，安理会通过了2087号决议，谴责朝鲜发射卫星的行为。三周后，平壤进行了它的第三次地下核试验。安理会对此做出回应，在2013年3月7日一致通过了第2094号决议，谴责此次核试验，并加大了对朝鲜的经济制裁。文章

认为，各方需要发表更让人放心的声明，在例行军事演习时要保持谨慎，而朝鲜必须避免再采取公然无视其国际义务的行动。

Karl P. Mueller et al., *Airpower Options for Syria: Assessing Objectives and Missions for Aerial Intervention*, RAND Corporation, August 30, 2013.

兰德公司的这份报告分析了美国领导的对叙利亚的空中干预行动所应追求的目标，论述了美军为完成空中打击行动的五个使命需要做什么，其军事潜力和风险在哪里等问题。这五个使命是：使叙利亚空军丧失战斗力；使叙利亚的空防失效；保卫安全带；帮助叙利亚反对派打败巴沙尔政权；防止（任何一方）使用叙利亚的化学武器。

Thomas Graham, “Amid Mideast Turmoil and What Does Russia Want?” *Yale Global*, August 20, 2013.

作者认为，俄罗斯一直坚定地捍卫威斯特伐利亚体系意义上的国家主权原则，即反对外部力量干涉别国内政，莫斯科认为这一原则是国际秩序和国际法的基础。所谓俄罗斯向叙利亚出售武器、保护叙利亚作为自己的中东盟友，以及俄美在中东地区展开冷战竞争等，都是次要的问题。作者指出，俄罗斯坚持认为，应该由联合国安理会而不是某个单个国家介入叙利亚的事态，从而保护平民免遭施暴。俄罗斯认为，美国有用“保护责任”的原则推进它自身的地缘政治目标的嫌疑，它还认为在伊斯兰主义者有可能掌权的地区建设民主制度不但是徒劳的，甚至是危险的。作者指出，叙利亚的命运也许不会被大国操弄；在俄罗斯支持就叙利亚的政治过渡问题召开国际会议的情况下，美国政府应阐明与俄罗斯相反的观点和政策。

（资料来源：美国国务院国际信息局
卢宁编译）